

UNIVERSIDADE
AUTÓNOMA
DE LISBOA



DEPARTAMENTO DE DIREITO

MESTRADO EM DIREITO

**O QUARTO ELEMENTO CONSTITUTIVO DO ESTADO BRASILEIRO:
Entre as finalidades da república federativa do Brasil e sua realidade social**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Direito,
especialidade em Ciências Jurídicas

Autor: Anderson Menezes Maia

Orientadora: Professora Doutora Stela Marcos de Almeida Neves Barbas

Maio de 2016

Lisboa

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação a todos meus colegas do mestrado em Ciências Jurídicas da Universidade Autónoma de Lisboa.

A minha namorada Sheise, por estar a meu lado nos momentos mais difíceis.

Aos professores e funcionários da Universidade Autónoma de Lisboa, sempre muito amigáveis e muito prestativos.

E, especialmente, a minha professora orientadora Dr.^a Stela Barbas, pela paciência, incentivo e por sua amizade.

RESUMO

Este trabalho procura demonstrar a incoerência de não enquadrar os objetivos e/ou finalidade como elemento constitutivo formador do Estado brasileiro. Trata, também, da importância dos objetivos como instrumento mensurador e de embasamento para decisões que alterem, transformem ou criem atos estatais. Traz à baila a necessidade de congruência dos atos estatais com as finalidades do Estado, proporcionando, como contrapartida, em casos conflitantes, a interferência de uma função (poder) sobre a outra; incorrendo, assim, no devido controle dos atos, adequando-os e remetendo-os aos trilhos que conduzem às metas sacramentadas como finalidades do Estado brasileiro. Finalidades estas, expressas e implícitas no texto constitucional, e que traduzem os anseios do povo brasileiro, o qual confere legitimidade para o Estado agir em seu nome. Enfoca, também, este trabalho, o fundamento de que o Estado só se justifica como união dos elementos formadores caso, dentre estes elementos, exista um que co-substancie os outros; ou seja, que insira um liame finalístico ou, ainda, que traga um sentido para este agrupamento. Daí a defesa de colocar a finalidade no patamar de quarto elemento constitutivo formador do Estado, ao lado do povo, do território e da soberania.

Palavras-chave: Estado; objetivos; elementos do Estado; poderes do Estado.

ABSTRACT

This work intend to show the incoherence of not framing goals and/or purposes as a constitutive formation element of Brazilian State. It also deals with the importance of the goals as a measurer instrument and as a foundation tool for decisions that alter, transform or create state acts. Brings up the necessity of congruence of state acts with State ends, providing as consideration in conflicting cases, the interference from a function (of power) on another; incurring thus in the proper control of the acts, adapting them and directing them to the tracks that lead to goals ensured as Brazilian state ends. Ends that are expressed and implied in the Constitution, and which reflect the aspirations of the Brazilian people, which confers legitimacy to the State acting on it's own behalf. This work also focuses on the fundament that the State is only justified as an union of forming elements, detailed below, if, among these elements, there is one that gives co-substantiation to others; ie, that inserts a finalistic bond or even that brings a meaning to this grouping. Hence the defense to put the end as a fourth constitutive element of formation of the state, alongside of the people, of the territory and the sovereignty.

Keywords: State; Goals; State elements; State powers.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. ORIGEM E JUSTIFICATIVA DO ESTADO.....	15
1.1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ESTADO.....	17
1.1.1 Soberania.....	19
1.1.2 Território.....	20
1.1.3 Povo.....	24
2. ESTADO: DESVIO DE PODER OU FINALIDADES.....	33
2.1 OS PODERES DO ESTADO FOCALIZAM A REALIZAÇÃO DO BEM COMUM- RAZÃO DE EXISTÊNCIA DO ESTADO.....	38
2.2 OS OBJETIVOS CONSTITUEM O QUARTO ELEMENTO FORMADOR DO ESTADO.....	46
2.3. OBJETIVOS EXPRESSOS NA CONSTITUIÇÃO E SUAS CORRELAÇÕES....	52
2.3.1 Construção de uma sociedade livre, justa e solidária.....	55
2.3.2 O desenvolvimento nacional: garantias.....	57
2.3.3 Combate à pobreza, marginalidade e desigualdades sociais e regionais.....	58
2.3.4 A promoção do bem comum: sem preconceito e discriminação.....	60
2.4. O TEXTO CONSTITUCIONAL E A REALIDADE.....	63
2.5. DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS.....	73
3. INDICADOR SOCIAL – O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO...	76
3.1 INDICADORES: EDUCAÇÃO E SAÚDE.....	77
3.1.1 Segurança pública no Brasil.....	81
3.2 IDH NO BRASIL.....	84
3.3 ECONOMIA BRASILEIRA.....	86
3.3.1 PIB do Brasil.....	87
3.3.2 Contas do governo.....	89
3.4 CORRUPÇÃO NO BRASIL E GASTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	90
3.4.1Copa do Mundo: gastos do governo federal.....	94
3.5 SITUAÇÃO ATUAL DO BRASIL: QUEDA DA RENDA E DESEMPREGO.....	97
4. PORTUGAL – BREVE PANORAMA E POSSÍVEIS PARALELOS COM A REALIDADE BRASILEIRA.....	99
4.1 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DE PORTUGAL.....	100

4.1.1 Economia de Portugal.....	101
4.1.2 Principais setores econômicos.....	104
4.2 CORRUPÇÃO EM PORTUGAL.....	105
CONCLUSÃO.....	107
LEGISLAÇÃO.....	113
REFERÊNCIAS.....	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CEVS	Centro Estadual de Vigilância em Saúde
CF	Constituição Federal da República
CFM	Conselho Federal de Medicina
CGU	Controladoria Geral da União
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPMF	Contribuição sobre Movimentação Financeira
Des	Desembargador
ENASP	Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDISA	Instituto de Direito Sanitário Aplicado
IPS	Índice de Progresso Social
IR	Imposto de Renda
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MS	Mandado de Segurança
MS	Ministério da Saúde
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU	Organização das Nações Unidas
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDH	Relatório Mundial de Desenvolvimento Humano
Rel	Relator
Resp	Recurso Especial
RExt	Recurso Extraordinário

RNB	Renda Nacional Bruta
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
T	Turma
TCU	Tribunal de Contas da União
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TRF	Tribunal Regional Federal

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Valores IDH de seis países.....	84
Gráfico 1 - Taxa de Câmbio no Brasil.....	86
Tabela 1: Desempenho DO PIB (a preços de mercado) - (III Trimestre de 2015).....	87
Tabela 2: Principais indicadores oficiais do PIB.....	88
Gráfico 2: Operações da Policia Federal no Brasil – Servidores presos.....	90
Tabela 3: Gastos com patrocínios no Brasil.....	92
Tabela 4 – Gastos com patrocínio por área.....	93
Gráfico 3: Variação emprego no Brasil.....	97
Gráfico 4: Inflação no Brasil em 2015.....	98
Quadro 1: Dados da população de Portugal.....	99
Tabela 5: Dívida pública de Portugal – Evolução.....	102
Tabela 6: Atividade econômica em Portugal por setor.....	104

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende reforçar que para a existência de um Estado Democrático de Direito se faz necessário direcionar todos os atos estatais para a consecução dos fins/finalidades do Estado, que se apresentam de forma explícita e implícita na Constituição. Visa-se, com isso, garantir o princípio basilar da dignidade da pessoa humana, em qualquer parte do mundo, regido pela democracia, promovendo seu objetivo primordial: o bem comum, sem discriminação de quaisquer tipos, em respeito à Diversidade.

O presente trabalho visa destacar, primeiramente, o caráter de obrigatoriedade dos objetivos como formadores de qualquer Estado moderno, visto que aqueles serão arguidos e manipulados continuamente, em face à necessidade de regulação dos poderes do Estado para que não se afaste do verdadeiro sentido de sua criação: a de satisfazer o bem comum, consonante aos anseios do povo que lhe confere o poder para tal.

Sempre, portanto, que for usado o termo poderes, verdadeiramente se quer dizer funções do Estado, visto que o poder é uno, posto que o Estado moderno, moldado a partir das ruínas do feudalismo fez despertar a consciência nacional. Essa consciência, por sua vez, permitiu encontrar fundamento e fim despersonalizados para o poder¹.

Esse estudo traz em seu bojo, além disso, a defesa de que a finalidade é o quarto elemento constitutivo de qualquer Estado Democrático de Direito, pois embasa sua existência, ao lado dos outros três: o povo, o território e a soberania, não necessariamente nesta ordem. Um Estado sem objetivo não teria, em tese, sentido de existir sem o devido alinhamento destes quatro elementos. A associação de pessoas formando um povo em determinado território com poderes de soberania, só se torna possível, convém salientar, quando estes elementos estão aglutinados em torno de objetivos claros, de forma a contemplar toda a sociedade e suas aspirações.

Traz ainda à tona este estudo, a obrigatoriedade de obediência servil dos poderes do Estado aos objetivos relacionados ao bem comum. Salienta, também, a importância do Judiciário como força controladora deste sistema, possuidor de função transformadora e criativa, da qual não pode abrir mão, pois dali se extrai a capacidade de colocar o Estado no rumo de seus desígnios. Ou seja, caso o Estado, através de seus poderes, venha a se desatrelar das metas traçadas na Constituição, as quais correspondem aos anseios de seu povo, faz-se necessário o controle imediato pelo Judiciário.

¹CAETANO, Marcelo. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6ª. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

O trabalho apresentado evidencia que os objetivos do Estado devem estar direcionados visando fornecer condições à sociedade para a concretização de seus interesses. A meta mor dos objetivos sempre será a de promover o bem comum para que a sociedade seja beneficiada pelos poderes estatais sem quaisquer diferenciações, em respeito à Diversidade, como dito no início.

Os atos do Estado devem possuir, conforme se defende ao longo desse estudo, conteúdo intrínseco com estes objetivos, que não podem ser desviados por interesses alheios ao do povo. Os fins estão na essência dos atos estatais. Dos objetivos, os atos estatais nunca, em nenhuma hipótese, devem desatrelar-se, sob pena de revisão ou invalidação, por um dos meios de controle do próprio Estado.

Para determinar as notas características do Estado Moderno, que a maioria dos autores prefere chamar de elementos essenciais, indispensáveis à existência do Estado - fato que se tornou evidente ao longo da pesquisa de sustentação a esse trabalho-, incorre-se em uma grande diversidade de opiniões. Tanto no que se refere à quantidade de elementos, quanto na identificação desses elementos.

Alguns autores se referem apenas à soberania e à territorialidade, mas grande parte indica três elementos (soberania, território e povo), embora diverjam quanto a estes. A maior parte se reporta ao território e ao povo, isto é, a dois elementos materiais, havendo desacordo sobre o terceiro elemento, o formal que diz respeito à soberania. Normalmente, identifica-se a soberania com o poder, que pode estar investido numa autoridade e/ou governo².

Há quem sustente mais elementos: os materiais seriam povo e território. Como elementos formais se teriam a soberania e o poder de império, ambos relacionados a aspectos do poder. A regulação da vida social caberia à finalidade. Este grupo de teóricos compreende, portanto, a existência de cinco elementos³.

Em face da pluralidade de posições, conforme já exposto, quatro elementos são abordados no decorrer deste trabalho para caracterizar o Estado visando chegar a um conceito mais realista do que seja Estado. Povo, território soberania e finalidade abarcam, nesse contexto, as particularidades sociais que se deseja abordar.

A ordem jurídica está implícita, não havendo necessidade de explicitá-la já que todas as sociedades são ordens jurídicas. Já as finalidades, devem ser desenredadas, pois, como será demonstrado, têm o caráter próprio do Estado, sem deixar de ter cunho política, sendo,

²DALLARI, Dalmo de Abreu - Elementos da Teoria Geral do Estado. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. Foram consultadas duas edições deste mesmo livro, a 2ª e a 32ª de 2013, podendo não haver correspondência entre as páginas, cabe pontuar.

³DALLARI (1998/2013), op.cit.

entretanto, marcada por traços bem específicos, como bem pontua Dallari em sua obra, que deu forte embasamento a esse trabalho⁴.

É necessário, desta forma, explicitar as finalidades, pois estas servem de parâmetro de aferição para regular o próprio Estado, ou seja, identificar se os motivos pelos quais o Estado foi criado correspondem à realidade vivenciada pelo povo, o qual confere poder político necessário para sua atuação.

A clarificação das finalidades serve para mensurar e também regular a atuação dos entes e órgãos estatais, que ao se afastarem dos objetivos para os quais o Estado foi criado, devem ser prontamente corrigidos para que possam, assim, retomar os trilhos da satisfação do que se tem como compromisso. Por isto, tais finalidades devem estar claras. Até porque serão constantemente usadas como parâmetro, salientadas continuamente como metas que justificam a criação do Estado.

A (boa ou má) qualidade de um Estado pode ser observada, ainda, pelo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, criado em 1990, e que serve, resumidamente, para medir o progresso no longo prazo em três dimensões básicas: saúde, educação e renda. Nem sempre, é bom evidenciar, o crescimento econômico representa a melhoria na qualidade de vida das pessoas.

O cálculo do IDH, usado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNDU da Organização das Nações Unidas - ONU é composto a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e Produto Interno Bruto - PIB per capita, para chegar ao índice de desenvolvimento de cada país. Foi idealizado justamente para se contrapor ao PIB per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento (PNDU, 2003)⁵.

Portanto, estas questões são de extrema importância no sentido de apresentar um panorama da realidade atual do Brasil. Mencione-se que o IDH baixo, com um sistema de saúde e educação fadado ao fracasso, não permite ao administrador gastar recursos escassos e limitados com publicidade, viagens internacionais, promoção de eventos, dentre outras coisas, isto é, promover gastos que não se coadunam no sentido de alcançar os objetivos do Estado.

O governo brasileiro, no caso, não deve abrir os cofres públicos para contratos de obras superfaturadas, pois há desvios comprovados de dinheiro dos contribuintes, gastos em diversas atividades ilícitas. Caso de campanhas eleitorais de candidatos e manutenção de

⁴ DALLARI (1998/2013), op.cit.

⁵ Atualmente, ainda é a medida de desenvolvimento humano mais conhecido e utilizado em todo o mundo. (TORRES; FERREIRA; DINI, 2003).

partidos políticos, realizados em descompasso com a lei, divulgados pela imprensa nacional e internacional, conforme relatado no decorrer dessa dissertação.

Metodologicamente, esse trabalho voltado à evidência dos objetivos que constituem o verdadeiro conteúdo da atividade estatal, tem aporte numa pesquisa qualitativa de cunho bibliográfico. Assim, assume uma abordagem conceitual acerca da noção de Estado, com enfoque nos elementos que constituem esse sistema, a fim de identificar possíveis disparidades entre as finalidades do Estado e o plano da realidade social.

Para melhor compreensão do objeto de estudo proposto – a finalidade como quarto elemento formador do Estado, ao lado dos outros três, que são povo, território e soberania – foram estabelecidos quatro capítulos, após essa breve introdução.

No primeiro, *Origem e Justificativa do Estado*, o tema central é apresentado e os elementos – soberania, território e povo – enfocados e discutidos de acordo com as ideias de diferentes autores. No segundo, *Estado: Desvio de Poder e Finalidades*, entra-se no cerne da discussão proposta, reforçando o papel da finalidade como quarto elemento formador do estado de Direito. Neste capítulo são também focalizados os objetivos expressos na Constituição brasileira de 1988 e suas correlações, destacando os tópicos mais importantes que visam garantir direitos fundamentais à pessoa, expondo imbricações entre os anseios do povo e a satisfação destes por parte do Estado.

No terceiro capítulo, *Indicador Social – O Índice de Desenvolvimento Humano* traça-se um painel da situação vivida pelo povo brasileiro, numa realidade que tem se mostrado extremamente adversa e contrária aos objetivos que primam pelo bem comum. O IDH se baseia na média geométrica de três aspectos: expectativa de vida ou longevidade, Educação e Renda Nacional Bruta per capita (toda a renda do país dividida pelo número total da população)⁶. Dada à importância da Economia neste sentido, a corrupção e os gastos públicos são então mencionados.

Para finalizar, no quarto capítulo, *Portugal – Breve Panorama e Possíveis Paralelos com a Realidade Brasileira* são apresentados, resumidamente, a realidade lusitana e os pontos em comum das constituições do Brasil e de Portugal, ambos Estados Democráticos de Direito, fincados numa economia capitalista. Isso não se faz no sentido de tecer comparações, mas na intenção de reverenciar o País onde essa dissertação está sendo apresentada e que tem uma ligação especial (e histórica) com as terras brasileiras.

⁶ SCHREIBER, Mariana. Brasil avança em desenvolvimento humano ou cai em ranking do IDH? [Em linha]. In Como interpretar relatório da ONU, 2015.

Percebeu-se, no percurso dessa empreitada, como o descumprimento da finalidade que fundamenta a criação do Estado, pode levar o povo a vivenciar situações de desigualdade gritantes, indo de encontro aos direitos assegurados pelo que apregoa a Constituição Brasileira, que reconhece o povo como elemento essencial do Estado. A realização desse estudo acentua o respeito ao artigo primeiro, parágrafo único, da Carta Magna que prega: *“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”*⁷.

Entretanto, o Brasil expõe um quadro de corrupção, desvio de recursos, falta de políticas públicas eficazes, que leva a indagar: O Estado brasileiro tem percorrido a trilha dos objetivos que fundamentaram sua criação? Tal questionamento consiste, portanto, na problematização impulsionadora do estudo, a saber: sendo os objetivos do Estado brasileiro instrumentos de mensuração e de embasamento para o desenvolvimento de atos estatais, de que forma estas finalidades são articuladas em relação à formação desse Estado e de que maneira elas impactam o plano da realidade social do Brasil?

Em função dos índices negativos, segundo os quais o desenvolvimento humano do povo brasileiro requer atenção redobrada, sob pena de haver retrocesso na busca pelo bem comum, pode-se de antemão concluir que a situação vivenciada no Brasil urge por medidas efetivas de modo a mudá-la para melhor, obviamente. Afinal, ao privilegiar tão somente interesses aparentemente escusos de representantes políticos, os anseios do povo que levaram à criação do Estado, são simplesmente desprezados e/ou esquecidos.

Dito isto, justifica-se tal estudo em razão da sua atualidade, posto que, no cenário contemporâneo, o Brasil parece estar se desatrelando do apregoadado em sua Carta Magna. Há, nos últimos anos, vale ressaltar, uma enxurrada de denúncias de corrupção que colocam em xeque os objetivos de um Estado Democrático de Direito, levando a questionamentos centralizados, especialmente acerca dos desmandos do poder constituído pelo povo, que deveria, prioritariamente, satisfazer suas necessidades, efetivando o bem maior a que se destina: a dignidade humana.

⁷ CONSTITUIÇÃO. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Será mencionada como CF (1988).

1. ORIGEM E JUSTIFICATIVA DO ESTADO

Questionamentos acerca de quando e por que o Estado⁸ surgiu servem para orientar decisões futuras. Há sempre a possibilidade do surgimento do Estado estar atrelado a satisfazer, não as necessidades e anseios de toda a sociedade, mas sim de um pequeno grupo⁹. Quanto aos motivos que justificaram o surgimento do Estado, há várias opiniões, prevalecendo o consenso de que os grupos sociais, durante certo período, viveram sem o surgimento do Estado.

A evolução social fez com que houvesse a necessidade, diante da complexidade resultante dos agrupamentos sociais, do surgimento de um poder político através de um órgão especial, ou seja, do Estado. Outros consideram o Estado universal na sociedade humana atribuindo-lhe a função de unificador de toda organização social¹⁰. “O Poder político é o atributo de uma vontade mediante a qual a coletividade define a sua própria conduta e impõe as normas a que há de obedecer à conduta dos seus membros”¹¹.

Alguns teóricos assumem o entendimento de que o poder político pode existir sem estado. Acreditam nisso observando que até o final da Idade Média não existia Estado, pois para justificá-lo seria preciso aglutinar notas características a uma sociedade altamente desenvolvida. Para estes teóricos, sob tal aspecto, pode existir poder político sem existir Estado.

Resumidamente, o que existia, no período referido, eram homens vivendo em grupos relativamente homogêneos e pequenos, que, de tempos em tempos, necessitavam de um chefe militar, em casos de guerra. Com o passar do tempo, estes grupos cresceram e se tornaram mais complexos e mais heterogêneos, marcados por conflitos de interesses. Assim sendo, houve a necessidade de tornar aquele chefe temporário em chefe permanente, com a tarefa de manter a disciplina interna e estipular diretrizes para o desenvolvimento e evolução daquele

⁸ O termo Estado pode ser empregado essencialmente nas seguintes acepções: 1) na de coletividade que num determinado território possua o poder político em nome próprio; 2) na de coletividade que no território possua poder político soberano; 3) na de sistema, quando órgãos da coletividade exerça poder político em território sobre o qual tenha tomado posse; 4) na de pessoa coletiva que, para efeitos das relações de direito interno, tem por órgão o governo. (CAETANO, 2014, op.cit. p. 140- 141).

⁹ Para uma considerável vertente teórica a história do Estado se confunde com a história da humanidade, pois nos revela a história que desde os agrupamentos primitivos, o Estado já existia. Já para a maioria dos autores o Estado apareceu seguinte a um período em que a sociedade humana viveu sem ele. (DALLARI, 2010, p.52).

¹⁰ Para Mac Iver apud Dallari: “Não podemos dizer quando ou onde o Estado começa. Ele está implícito na tendência universal à liderança e subordinação, mas apenas emerge quando a autoridade se torna governo e o costume se traduz em lei”. (ibidem, p.53).

¹¹ CAETANO, op.cit., p.178.

grupo. Paralelo a isso, foram criados órgãos de decisão, surgindo um aparelho complexo de poder político.

Neste pensamento se enquadra a posição aqui defendida que desde o surgimento do Estado havia a necessidade de se estipular diretrizes para aquela sociedade (aquele povo), com características de evolução e desenvolvimento, de forma permanente e contínua; ou seja, tais diretrizes (objetivos) se enquadram como um dos elementos do Estado.

São vários os motivos teóricos relacionados à existência do Estado, todos arrolados à defesa da época do surgimento¹². Para Dallari (2010) uma vez seguidas com disciplina metas e diretrizes que serviram de fundamento a sua criação, o Estado terá futuro promissor, e o povo terá desenvolvimento contínuo e assegurado. Caso não haja um motivo que guie seus atos, a criação do Estado não se justifica, pois lhe falta fundamento. Os motivos de criação do Estado possuem influência direta sobre o futuro.

Alguns motivos genéricos seriam: a) a necessidade natural, pois como o homem vive em sociedade, esta não pode prescindir do Estado, para organizá-la, discipliná-la e cultivar valores, princípios e cultura próprios, tendo papel unificador, agregador e formador. Admitindo-se este papel, exclui-se a existência de uma sociedade sem Estado, pois tal motivo se corporifica no viés unificador do Estado; b) o desejo de dominação que leva homens a se sobreporem, institucionalizando este domínio com intenções de permanência através da criação do Estado, mais tarde se configurando no poder político; e, finalmente, c) motivos econômicos. Neste último caso, o fundamento reside na ideia de que mesmo numa situação na qual um homem imponha a força de dominação sobre outros, seu objetivo maior seja a obtenção de riquezas ou a conservação de privilégios, e não a simples dominação¹³.

A verificação se o estado foi criado apenas para garantir privilégios ou não de uma classe à outra se mostra um meio eficaz de caracterizar as possibilidades futuras daquele estado. Para isto se aceita a predominância de um fator sobre outro de forma a entender como aquele Estado estará no futuro.

Diante do fato que a vida social fica cada vez mais complexa e possui um caráter extraordinariamente dinâmico, determinado motivo, preponderante naquele momento histórico, pode não o ser mais no momento atual. Ainda de acordo com Dallari (2010) muitos fatores se somam ao que deu motivação à criação do Estado, em função da dialética da vida,

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do Estado**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, revista e atualizada, 2010.

¹³ Segundo Platão (apud DALLARI, 2013, p.56): “[...] *um Estado nasce das necessidades dos homens; ninguém basta a si mesmo. Mas todos nós precisamos de muitas coisas*”. Assim, o princípio da economia da divisão do trabalho se perfaz na origem do Estado.

das mutações que lhes são comuns e que levam a novos fatores, não para justificar, mas para dar manutenção ao próprio Estado.

A situação que motivou a existência do Estado está constantemente sendo influenciada e transformada, porque a sociedade que lhe corporifica está sempre em transformação. Transformações tais, como o aumento das populações, o estreitamento e complexidade da convivência e da organização social, que podem afastar o motivo original de surgimento do Estado. Ou seja, do seu objetivo inicial, embora os objetivos permaneçam ainda que tenham sido transformados.

As vivências sociais de caráter universal, por exemplo, são forças determinantes que atuam na transformação dos objetivos, dos motivos do estado, pois inspiram novas atitudes e comportamentos. Outro fator de transformação dos motivos pode ser explicado em razão do sistema político inserido no Estado estar continuamente recebendo influências e novos elementos. Estes, claramente, produzem uma série de consequências, atingindo diversos setores da vida social, criando um processo constante de realimentação.

1.1 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ESTADO

Antes de 1988, nenhuma Constituição havia distinguido especificamente objetivos fundamentais do Estado Brasileiro. As anteriores a de 1988, em alguns casos, deram base para prestações positivas de modo a tornar concreto o princípio maior da constituição em vigor: a dignidade da pessoa humana. É necessário ter em mente o real significado da palavra elemento ou substância que, em composição com outra, entra na composição de alguma coisa.

Há o entendimento, por parte de alguns teóricos de que a adequação das finalidades, de algum modo, determina a legitimidade dos atos estatais. O consenso é o de que deve existir uma ligação bem próxima das funções exercidas e os fins que regem o Estado. Não havendo esse devido acordo, se compreende atualmente que certas funções do Estado podem satisfazer apenas uma parte dos objetivos, cumprindo uma finalidade única, em prejuízo de todos os outros propósitos estabelecidos¹⁴.

Um exemplo disto é a obsessão da ordem manifestada pelo Estado, exigindo uma disciplina férrea, inibindo a liberdade, um dos valores fundamentais da pessoa humana e um dos fins do Estado. Conhecer as motivações primitivas é um bom começo para entender se o Estado pode ou não cumprir as suas razões atuais¹⁵.

¹⁴ DALLARI (1998/2013), op.cit.

¹⁵ DALLARI (2010), op.cit.

Dallari¹⁶ lembra que enquanto para Kelsen (1959) não seria fundamento da Teoria Geral do Estado o trato da finalidade, considerada pelo teórico um mote político, a finalidade era vista por outros autores como elemento essencial para a constituição do Estado. Caso de Groppali¹⁷, para quem seria estranho não considerar o bem estar, o progresso e a ordem, por exemplo, como partes fundamentais da estrutura de qualquer Estado, em qualquer tempo, como coloca Dallari.

Nota-se que vários autores, ao conceituar o Estado, trazem no bojo dessa conceituação o fim ou o objetivo maior, mas não enquadram os objetivos como elementos constitutivos do Estado. Tal fato, na defesa ora proposta como objetivo central do trabalho soa como a uma incongruência¹⁸.

Impor a respectiva execução é uma característica do conceito de Estado, raramente valorada pelo poder político ao negligenciar as finalidades, que são a essência destas leis necessárias à vida coletiva às quais o povo deve impor o cumprimento. Por trás destas leis se configuram os objetivos, que devem ser postos em prática para resguardar a vida em coletividade, de forma próspera e saudável a todos.

Esta característica do Estado revela a falta de liberdade que os governantes possuem na elaboração de decisões fundamentais para sua existência. Mostra ainda que o governante só pode atuar vinculado aos anseios da coletividade que justificaram a criação do Estado. O elemento fim está presente em basicamente todos os conceitos de Estado evidenciados nas

¹⁶ DALLARI (1998/2013) op. cit. Faz referência ao filósofo Hans Kelsen (1881-1973), que se destacou como jurista. Cita mais precisamente a obra Teoria Geral do Estado.

¹⁷ Cf.: GROPPALI, (1962 apud DALLARI, 1998/2013, op.cit.).

¹⁸ Vejamos algumas definições: Segundo Oliveira RT (2000, p. 25): *“Estado é a corporação de um povo assentada num território e dotada de um poder originário de mando. É a realidade jurídica criada pelo homem para atender o bem comum”*.

A primeira noção de Estado, ainda sem rigor técnico é, conforme preceitua Caetano, (2014, p. 122), *“[...] a de um povo fixado em um território, de que é senhor e que dentro das fronteiras desse território institui por autoridade própria, órgãos que elaborem as leis necessárias a vida coletiva e imponham a respectiva execução”*[...] *“O Estado, caracteriza-se assim por ser uma sociedade política territorial, refere-se ao fato de após fixada em um território de que é senhora na qual o poder além de funcionalizado (é um meio ao serviço do interesse geral e não dos interesses de algum ou de alguns) é despersonalizado, ou seja, o titular do poder é a coletividade e os governantes limitam-se a exercê-lo, como suporte dos órgãos da mesma coletividade”*. Veja que os elementos estão inseridos no conceito.

Para Dallari (1998, p.100) *“O Estado é a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em um território”*.

Já Verdú (1984, p. 49) entende o Estado como: *“a sociedade territorial juridicamente organizada, com poder soberano que busca o bem-estar geral”*.

Azambuja (1998, p.6) conceitua Estado como: *“A organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado”*.

Groppali (1962, p. 303, apud DALLARI, 1998/2013) menciona a finalidade como quarto elemento do Estado, afinal aquela está incluída em parte ou totalmente no bojo do conceito de Estado, o qual, segundo o referido autor: *“É a pessoa jurídica soberana constituída de um povo organizado sobre um território, sob o comando de um poder supremo para fins de defesa, ordem, bem-estar e progresso”*.

considerações feitas no decorrer deste trabalho. Há autores que apontam ainda como elementos do Estado contemporâneo, o povo, o território, o ordenamento jurídico e a soberania, este último como quarto elemento.

Examinadas estas posições, inicialmente, discorre-se considerando apenas três elementos do Estado, segundo a Doutrina tradicional: soberania, território e povo.

Salienta-se ainda que um dos argumentos usados pela doutrina tradicional para aceitar apenas estes elementos é o de que são os únicos que possibilitam delimitar o Estado em relação a outros aparelhos sociais e políticos, tais como igrejas, organizações internacionais, sindicatos etc. Ora, tal justificativa não parece se fundamentar, pois se sabe que apenas para o Estado existe a imposição do cumprimento dos objetivos traçados na Constituição, ou inerentes a sua criação. Ou seja, para os quais está obrigado.

Entretanto, para outras entidades retro mencionadas existe a faculdade de cumprir tais finalidades, que podem ser comuns às do Estado. Ao Estado compete, contudo, o dever de cumprir os objetivos elencados na Constituição; não se trata de faculdade ou poder. O Estado tem obrigação, diante do povo, titular do poder político e de onde o poder emana, de dar satisfação acerca dos fins pelos quais foi criado e que é a razão de sua existência.

O Estado não pode se privar da persecução de seus objetivos, sob pena de não estar desenvolvendo o cumprimento de seu dever, seu papel, sua função de existir. De, em síntese, não estar retribuindo ao povo as benesses das metas, anseio deste povo. As organizações sociais não possuem este dever. Elas simplesmente podem perseguir objetivos comuns aos do Estado. O povo confere o poder político ao Estado. Em contrapartida, o Estado está obrigado a satisfazer anseios, refletidos nos objetivos que justificaram sua criação.

1.1.1 Soberania

Soberania é o primeiro elemento constitutivo do Estado, é o poder político supremo e independente. Supremo porque não existe outro poder superior limitando-o na ordem interna e independente porque não tem obrigação de atender a designações ou determinações de outro Estado, de forma involuntária.

No entender de Caetano¹⁹: “[...] soberania é uma forma de poder político, correspondendo à sua plenitude: é um poder político supremo e independente. Se uma coletividade tem liberdade plena de escolher a sua Constituição e pode orientar-se no sentido

¹⁹ CAETANO, op.cit., p.132.

que bem lhe parecer, elaborando as leis que julgue convenientes, essa coletividade forma um Estado soberano”.

Assim, o elemento de supremacia relaciona-se à ordem interna e o da independência à ordem externa. Salienta-se que o povo é o titular e detentor da soberania, mas não pode exercer o poder por questões geográficas, territoriais e funcionais. Por isso, o povo concede ao Estado a prerrogativa de exercê-lo. O Art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal - CF (1988) reza que: *“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”*²⁰.

A soberania no plano interno pode ser resumida no monopólio de edição do direito positivo pelo Estado e no monopólio de coação física legítima para impor a efetividade de seus comandos. Este pensamento reflete o caráter originário da soberania, que não precisa reconhecer o fundamento de suas normas noutras normas jurídicas.

A soberania no plano externo ou soberania internacional é por natureza relativa, existe sempre o Direito Internacional, mas ainda assim há a igualdade soberana dos Estados que não reconhecem poder superior acima dos seus. Este modelo de Estado como unidade política soberana está relativamente em crise devido aos fenômenos de globalização, de internacionalização e de integração interestatal. No entanto, continua sendo um modelo operacional para salientar o Estado como comunidade juridicamente organizada.

Hoje a ideia de Estado soberano está vinculada à capacidade de não estar sujeito à ordenação jurídica de outro Estado. Hoje, o Estado deve cumprimento também às normas jurídicas internacionais e está subordinado à interferência do direito internacional, sempre fundamentado na dignidade da pessoa humana.

1.1.2 Território

Território é o segundo elemento constitutivo do Estado e trata-se do espaço físico onde o Estado exerce com efetividade e exclusividade o poder político que lhe é conferido, Caetano²¹ esclarece:

O território do Estado é o espaço no qual os órgãos do Estado têm o poder de impor a sua autoridade: define, assim, o âmbito da competência dos órgãos supremos do Estado. As leis são, em princípio, obrigatórias só dentro das fronteiras do Estado de cuja autoridade dimanam (Territorialidade das leis). Governantes e funcionários de um Estado só no seu território podem exercer funções.

²⁰ CF (1988), op.cit.

²¹ CAETANO, op.cit., p. 127.

No Território estão incluídos, no caso do Brasil, além das terras delimitadas pelas fronteiras geográficas, o espaço aéreo, o mar territorial, os navios e aeronaves de guerra, onde se estiverem. Os navios mercantes em alto mar ou de passagem em mar territorial estrangeiro e as aeronaves civis em vôo sobre o alto mar ou de passagem sobre espaço aéreo estrangeiro, também são assim considerados.

O poder político, o poder de império do Estado sobre pessoas e bens é delimitado pelo território. Nele, o Estado exerce sua soberania e jurisdição²². Existem exceções a esta territorialidade, tratadas na extraterritorialidade penal²³. Referem-se ao território, quando se analisa o termo competência territorial como aquele no qual o Estado dispõe sobre as pessoas, que neles habitam; os fatos nele ocorridos; e as coisas que nele se encontram.

É no território que o Estado irá efetivar os fins propostos na sua criação. Esta ligação estreita do território com os objetivos do Estado fundamenta as decisões que venham desagradar facções e organizações, ou ir de encontro a interesses estranhos ao real sentido que justifica sua ocupação.

Há teoria que estabelece a condição de domínio completo do Estado sobre seu território, como proprietário, podendo dispor dele e usá-lo com poder abstrato e exclusivo. Evidentemente, incorporando-se a premissa de fins do Estado. Claro que este domínio terá que ser exercido de forma a respeitar e enquadrar-se aos fins propostos quando da formação do Estado.

Já foi verificada então a importância da relação do elemento território com o objetivo pelo qual o Estado existe. Logo, existem princípios nesta relação de domínio que não se aplicam a propriedade privada²⁴. Logo, o poder do Estado sobre o território é reflexo do domínio sobre as pessoas, assim o direito é reflexo e não subjetivo sobre o território.

²² Para CAETANO, op. cit., p.126: “A coletividade que constitua um Estado há de estar fixada em certo território, tem de ser uma sociedade sedentária. Nem sempre a forma mais perfeita da comunidade política exigiu a sedentariedade: Mas hoje as grandes sociedades políticas a que chamamos Estados implicam necessariamente a existência de um território onde o povo seja senhor de se reger segundo as suas leis, executadas por autoridade própria com exclusão da intervenção de outros povos”[...]. “A coletividade organizada em Estado exerce, assim, sobre o território um senhorio, que se traduz no poder de jurisdição (Imperium) sobre as pessoas e as coisas que nele se encontrem e no domínio das partes não individualmente apropriadas que sejam imprescindíveis à utilidade pública.”

²³ Art. 7º do Código Penal: “Ficam sujeitos à lei brasileira, embora cometidos no estrangeiro [...]” Art. 2º da lei nº 9.455 de 1997: “O disposto nesta lei aplica-se ainda quando o crime não tenha sido cometido em território nacional, sendo a vítima brasileira ou encontrando-se o agente em local sob jurisdição brasileira”.

²⁴ Para George Jellinek (Apud DALLARI, 1998, p.58) “este domínio seria o poder de império que se dá sobre as pessoas, não sobre o território”.

Este entendimento é justificado quando se analisa as invasões de território como uma ofensa ao Estado ou, mais especificamente, a sua personalidade jurídica. Não se concebe aqui uma violação em termos do direito real²⁵. Outra teoria afirma que o poder de império do Estado se estabelece sobre pessoas e coisas que nele se encontrem²⁶.

Como visto, todas as teorias corroboram que não existe Estado sem território, que, por sua vez, limita a ação soberana do Estado, sendo objeto de direitos do Estado. Em virtude disso, o Estado pode alienar parte de seu território, se ao povo interessar, e usá-lo sem limitações, mesmo em prejuízo de direitos de particulares.

Com esse reconhecimento de monopólio estatal sobre um espaço determinado (território), pelo princípio da impenetrabilidade torna-se impossível que, ao mesmo tempo e lugar, convivam duas soberanias. Assim, este reconhecimento territorial traz aspectos negativos de atuação (excluindo a atuação de outros Estados) e positivos (possibilitando ao Estado agir com soberania).

Faz-se necessário um estudo apurado sobre os limites territoriais, pois estes delimitam a soberania. Descarta-se, desde já, a análise de limite sobre o subsolo terrestre pelo simples fato de que nenhum Estado é capaz de ameaçar a soberania do outro, considerando esta via. Analisa-se então o limite marítimo e aéreo, pois estes sim podem dar margem a conflitos de soberania.

Por tratados internacionais convencionou-se em 200 milhas a extensão do mar territorial. Ainda existem divergências de alguns Estados, mas a tendência é que isso se transforme em costume. A ONU aprovou tratado em 1966 regulamentando o espaço exterior, espaço sideral, tornando ineficaz a regra de extensão ilimitada. Esse tratado não permite que nenhum Estado se aposses do espaço ultraterrestre (planeta, lua, espaço extra-aéreo), no todo ou em parte²⁷.

Analisando tudo o que foi exposto chega-se normalmente à conclusão de que território é o elemento indispensável do Estado. No território se incorpora o poder político, projetando-

²⁵ DALLARI (1998/2013), op.cit.

²⁶ BONAVIDES (1995) propõe o agrupamento das teorias sobre o assunto: Território – patrimônio sendo o direito do Estado igual ao direito de qualquer proprietário sobre o imóvel; Território – objeto sendo que o Estado possui apenas relação de domínio sobre o território; Território – espaço sendo que o Estado possui apenas relação de domínio sobre o território; Território – espaço sendo que o Estado tem direito pessoal implícito na idéia de império, seria o território como extensão espacial da soberania do Estado; Território – competência no qual o território correspondia o âmbito de validade da ordem jurídica do Estado.

²⁷ DALLARI (1998/2013), op.cit.

o no espaço²⁸. Claro que existem exceções, refletidas no princípio da extraterritorialidade das leis.

Alguns autores sustentam que o território não constitui elemento do Estado e sim condição necessária à sua existência. Como partidário dessa segunda hipótese, se tem Hans Kelsen (1959). Já Groppali (1962) faz uma comparação exemplificativa colocando em um mesmo plano de importância o território, como elemento constitutivo do Estado, e o corpo, elemento constitutivo para a vida do homem²⁹.

Um dos princípios que fundamenta a relevância jurídico-política do território é o da territorialidade das leis; o princípio é autoexplicativo. As normas do ordenamento jurídico de um Estado só podem ser aplicadas no território deste Estado. A exceção a este princípio é a extraterritorialidade, ou seja, aplicação do ordenamento aos nacionais fora do território e o princípio da personalidade correspondente a não aplicação da norma dentro do território nacional.

A alguns estrangeiros, se concede o privilégio da não aplicação da norma nacional no território do Estado, sendo exceção ao princípio da territorialidade. Compete na faculdade de aplicação da lei correspondente ao Estado representado pelos chefes de Estado ou agentes diplomáticos de outro Estado, mesmo em território nacional.

Esclarece-se que o princípio da extraterritorialidade não compreende a ideia de prolongamento de território, mas apenas uma ficção do Direito Internacional Público, gerando imunidade perante a ordem jurídica local³⁰.

Salienta-se que, para matéria penal, os aviões e navios militares brasileiros serão sempre alvo do ordenamento jurídico brasileiro estejam onde estiverem. Entretanto, para os aviões e navios comerciais/mercantes de bandeira nacional só será aplicado o ordenamento brasileiro caso os crimes não sejam julgados no país onde se encontravam, segundo o Art. 7º do Código Penal³¹.

É a fronteira que delimita e demarca a área de jurisdição do Estado. De acordo com Dallari (1998)³² estas podem ser naturais, que são aquelas que representam acidentes geográficos significativos (rios, montanhas, mares, etc.); artificiais, que não correspondem a acidentes geográficos (tipo um paralelo traçado em um mapa); ou esboçadas, referente às

²⁸ “A validade da ordem jurídica tem seu limite no território”, já dizia Hans Kelsen (1959), apud DALLARI (1998/2013), op.cit.

²⁹ DALLARI (1998/2013), op.cit.

³⁰ Alguns elementos do território podem ser separados e classificados em dois grupos: real – solo, subsolo, águas internas (rios, lagos), águas litorâneas (mar territorial), espaço aéreo, plataforma continental e ficto – embaixadas, legações diplomáticas, navios e aviões mercantes e militares, como esclarece Dallari (1998, p. 63).

³¹ BRASIL. Código Penal Brasileiro. Lei no 2.848, de 7 de Dezembro de 1940.

³² DALLARI (1998), op.cit.

fronteiras imprecisas em locais onde não há ainda manifestação de interesses dos Estados (lugares de pequena população).

A convenção de Chicago em 1944 estabeleceu as cinco liberdades referentes ao espaço aéreo estrangeiro: sobrevoar território estrangeiro sem aterrisar; aterrissagem em solo estrangeiro com fins não comerciais para emergência ou abastecimento; desembarcar passageiros, carga e correio provenientes do país de origem da aeronave; embarque com destino ao país de origem da aeronave; embarque de passageiros e mercadorias no território de um Estado para desembarque no território de outro.

Hoje, diante do fenômeno da globalização, a regulamentação da vida econômica, social, política e cultural escapa, cada vez mais, ao controle exclusivo das políticas nacionais. Há uma redefinição e territorialidade econômica por força do fluxo do mercado, referente a produtos, finanças e serviços, o que traz dificuldades para a identificação da concepção clássica de território.

As constantes transformações, fruto do fenômeno da globalização, ampliam as fronteiras territoriais no que diz respeito às áreas de influência de alguns Estados sobre outros. Países fortes, de influência mundial maior, conseguem impor regras que afetam a soberania e, conseqüentemente, aspectos do território de outros Estados, sem haver, necessariamente, um conflito armado, uma guerra.

1.1.3 Povo

Só o povo³³ pode exercer direitos políticos, ou seja, apenas brasileiros natos ou naturalizados. Este direito decorre do poder político do Estado, da Soberania. População é diferente de povo. População é igual a estrangeiros + apátridas + povo. Povo é a pessoa humana ligada a um território por um vínculo jurídico-político chamado de nacionalidade. *“Povo é o conjunto de indivíduos que para a realização de interesses comuns se constitui em comunidade política sob a égide de leis próprias e a direção de um mesmo poder”*, como estabelece Caetano³⁴.

A aquisição da nacionalidade brasileira está prevista no Art. 12 da Constituição³⁵ e se distingue dois grupos: brasileiros natos e brasileiros naturalizados. Salienta-se que a regra de

³³ “Preferimos a palavra Povo para designar a coletividade humana que, a fim de realizar um ideal próprio de justiça, segurança e bem-estar, reivindica a instituição de um poder político privativo que lhe garanta o direito adequado às suas necessidades e aspirações.”. (CAETANO, 2014, op.cit., p.123).

³⁴ Ibidem, p.124.

³⁵ CF (1988), op.cit.

aquisição é fundada no *iussolis*, mas existem exceções descritas no texto constitucional. Logo, o fator nascimento é o reputado a aquisição de nacionalidade para o brasileiro nato.

Contudo, não é apenas o critério do *iussolis*, o definidor da nacionalidade primária, o princípio do *ius sanguinis* combinado com outros elementos também são definidores de nacionalidade primária, não se esquecendo de que brasileiros natos correspondem sempre à nacionalidade primária.

Aos nascidos em território nacional só existe uma exceção para não aquisição de nacionalidade primária: ser filhos de pais estrangeiros quando estes estiverem a serviço de seu país. Então, apenas havendo esta combinação fatídica de o pai ou a mãe estar no Brasil a serviço de seu país (não de país estrangeiro) a regra do *iussolis* é quebrada pela do *ius sanguinis*. O inverso também é verdadeiro para caracterizar brasileiro nato, quebrando a regra do *iussolis*, ou seja, nascido no estrangeiro, filho de pai ou mãe brasileiro quando esteja a serviço da República Federativa do Brasil.

Então, a característica preponderante é a de estar o pai, a mãe ou ambos, a serviço do Brasil e aqui se enquadra qualquer entidade de direito público brasileira. Vale ainda ressaltar que para a aquisição desta nacionalidade primária pelo filho, tanto faz o pai, a mãe ou ambos ser natos ou naturalizados. O importante é que, quando a serviço, possuam nacionalidade brasileira. Cabe também destacar que esta regra prevalece para adotados ou filhos não havidos na relação do casamento por interposição sistemática do Art. 227, Parágrafo 6º da CF³⁶.

O Art. 227, Parágrafo 6º da CF apregoa: “*Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação*”³⁷.

Percebe-se, assim, como a última exceção ao princípio da real vinculação territorial para a aquisição da nacionalidade primária regeu o pensamento do constituinte revisor. Isso porque, filhos de pai ou mãe brasileiros nascidos no estrangeiro podem optar, a qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira, desde que venham residir no Brasil. Ou seja, somente vinculando-se ao território nacional.

A nacionalização secundária é adquirida pelo processo de naturalização. Hoje só se reconhece naturalização se houver requerimento do naturalizado. A naturalização ordinária é para aqueles originários de países de língua portuguesa que a requerem, comprovando apenas um ano ininterrupto de residência no país e idoneidade moral.

³⁶ CF (1988), op.cit.

³⁷ Ibidem.

A naturalização extraordinária é para aqueles que a requerem após comprovar mais de 15 (quinze) anos de residência ininterruptos no país, sem ter havido condenação penal. Salienta-se que a simples naturalização não autoriza a aquisição desta para o cônjuge e filhos. Sempre devem ser preenchidos os requisitos legais, além do requerimento, ou seja, desejo subjetivo de adquirir nacionalidade brasileira.

As distinções entre natos e naturalizados estão expressas na Constituição. O Art. 12, Parágrafo 2º, determina que as distinções só sejam previstas no texto constitucional, nunca pela lei. As limitações aos brasileiros naturalizados são aquelas expressas no Art. 12, Parágrafo 3º, no Art. 89 VII; no 5º, LI; e no Art. 222, todos da CF³⁸.

Desse modo, alguns cargos apenas brasileiros natos podem ocupar, incluindo a função de membro do Conselho da República. Além disso, há o fato de brasileiro nato não poder ser extraditado e do brasileiro naturalizado há menos de dez anos não poder possuir empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de imagens, como trata o texto constitucional.

Há quem considere a população como elemento pessoal para existência do Estado, mas isto não é razoável. População é mera expressão numérica, demográfica. O vínculo jurídico não se firma quando uma pessoa se insere a população de determinado Estado. Até as pessoas que se enquadram temporariamente naquele Estado compreende a população. Este termo não é sinônimo de povo e não pode constituir o Estado pela ausência de vínculo intrínseco³⁹.

O termo nação também não é sinônimo de povo e não pode ser usado para caracterizar um elemento do Estado, pois é impreciso e não se apóia em vínculos jurídicos. O termo nação indica uma comunidade histórico-cultural, não sendo correta para adequar uma situação jurídica, logo, não se confunde com o termo povo, relacionado intimamente com o território⁴⁰.

Ou seja, povo consiste no conjunto de cidadãos, em caráter amplo. O cidadão deve, desde o nascimento, atender requisitos ditados pelo Estado para ser considerado como tal. Cabe salientar aqui, a percepção natural na qual os elementos se relacionam entre si; estão intimamente ligados, formam um contexto lógico quando agrupados, como partes de um todo, mas sempre interligados⁴¹.

³⁸ CF 1988 op.cit.

³⁹ DALLARI (1998/2013), op.cit.

⁴⁰ DALLARI (1988, op.cit., p.65) acentua: “Por isso a expressão soberania popular é mais adequada que a expressão soberania nacional”, pontuando que povo é: “[...] o conjunto de indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano.”

⁴¹ DALLARI (1998/2013), op.cit.

Em rápidas linhas, apenas para manter o raciocínio, o povo que tem em seu conceito vinculação intrínseca com o território legitima o poder político, o qual se reflete na soberania, vinculada a um determinado território. O Estado exerce a soberania através do poder político concedido pelo povo, mas como o povo lhe concede este poder? Fazem-se necessárias, a essa indagação, algumas distinções, tais como: direitos políticos, nacionalidade e cidadania.

Os direitos políticos refletem um conjunto de normas que garantem o direito democrático de participação do povo no governo por seus representantes. Este conjunto de normas regula a atuação da soberania popular, pois como estabelece o Art. 1º, Parágrafo Único da Constituição Federal, “o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”⁴².

Em uma opção mais restrita, os direitos políticos encarnariam o poder do indivíduo para interferir na estrutura governamental através do voto. Em sentido mais amplo, consistem na disciplina de lançar mão dos meios cabíveis e necessários ao exercício da soberania popular⁴³.

A cidadania reflete a possibilidade do indivíduo, titular de direitos políticos, de votar e ser votado com suas conseqüências. A nacionalidade é pressuposto para a cidadania, logo é mais ampla. Assim, todo cidadão, é nacional, mas nem todo nacional é cidadão em sua plenitude. Os direitos de cidadania decorrem do alistamento eleitoral na forma da lei, enquanto que a nacionalidade, objeto de estudo neste trabalho, é adquirida de outra forma.

Assim, apenas os nacionais podem ser cidadãos e apenas os cidadãos possuem direitos políticos, capacidade para formatar o poder político e, conseqüentemente, a soberania do Estado. Os direitos políticos asseguram ao povo o direito subjetivo da participação no processo político e nos órgãos governamentais. Por isso, o povo é o legítimo titular do poder político exercido pelo Estado, que reflete a cidadania. A extensão dos direitos públicos a um número cada vez maior de pessoas corresponde a um elo marcante no atual sentido de povo.

Com a generalização do conceito de cidadão, ampliou-se o de povo. Com as revoluções que determinaram a ascensão das burguesias em termos políticos, passou a aparecer nos textos constitucionais a ideia de povo desatrelada da noção de classe, visando impedir discriminações entre os componentes do Estado. Isso se torna claro, a partir da instituição do sufrágio universal⁴⁴.

A dogmática alemã do século XIX foi de fundamental importância, por meio dos pensamentos dos juristas Gerber (1823-1891) e Jellinek (1851-1911), que fixaram a noção

⁴² CF (1988), op.cit.

⁴³ DALLARI (1998/2013), op. cit.

⁴⁴ DALLARI (1998/2013), op.cit.

jurídica de povo, disciplinando sua participação na vida do Estado. O fundamental de Jellinek foi, ressalve-se, consistiu em distinguir os aspectos objetivo e subjetivo na conceituação de povo. Ou seja, apresentar o Estado como sujeito do poder político, tendo o povo como componente que lhe proporciona poder⁴⁵.

De acordo com Jellinek apud Dallari⁴⁶: *“As conseqüências deste reconhecimento do vínculo jurídico do Estado com o povo revelam a exigência de três atitudes para o Estado: exigência de atitudes negativas impedindo ao Estado de ir além de certos limites; exigência de atitudes positivas.”*

Estas atitudes positivas obrigam o Estado a agir em favor do indivíduo, protegendo-o. São, em resumo, atitudes de reconhecimento, partindo da premissa que os indivíduos, em certos momentos, se posicionam em prol do interesse do Estado, forçando a vê-los como órgãos que o compõe. Ou seja, reconhecer o cidadão ativo, alguém que vota ou procede a julgamentos⁴⁷.

O povo continua a ser elemento essencial do Estado, mesmo após ser constituído. O povo dá condições ao Estado para formar e externar sua vontade. Então, o povo participa da vontade do Estado, formando-a, e faz parte do poder soberano, no momento do seu exercício.

Em um sentido extensivo, todos os indivíduos, desde o nascimento, que atendem aos requisitos fixados pelo Estado são cidadãos. Contudo, algumas condições objetivas podem ser estabelecidas pelo Estado, devendo o cidadão atendê-las tendo, a partir daí, direito para participar tanto da formação da vontade, quanto do exercício da soberania pelo Estado. Feito isso, se obtêm a condição de cidadão ativo⁴⁸.

As condições fixadas pelo próprio Estado garantem a aquisição da cidadania: o cidadão é o responsável pela manifestação da vontade do Estado; o cidadão (em sentido estrito) e o Estado determinam as condições impostas ao cidadão (em sentido amplo), para que se torne um cidadão ativo. Estas condições são sempre objetivas e extensivas a todas as

⁴⁵ “E como o povo é o objeto da atividade do Estado, este fato traz em si o aspecto objetivo do povo”, diz Jellinek (apud DALLARI, 1998, op.cit. p. 65). George Jellinek lembra que para a existência do Estado não é suficiente a reunião de uma pluralidade de homens, submetidos a uma autoridade comum. Essa pluralidade deve estar associada a outros elementos em um momento jurídico. O reconhecimento de que os componentes do povo exercem poder soberano em determinadas circunstâncias é o que traz a idéia de que o povo exerce direitos públicos subjetivos. No Estado moderno, todo indivíduo submetido a ele é reconhecido como pessoa, logo, participam da constituição e exercem funções como sujeitos titulares de direitos públicos subjetivos. Jellinek enquadra como cidadãos todos os que participam da constituição do Estado, exigindo uma categoria especial que são os que têm cidadania ativa, isto é, exercem atribuições que o Estado reconhece como suas.

⁴⁶ DALLARI (1998), op.cit., p.65.

⁴⁷ DALLARI (1998/2013), op.cit.

⁴⁸ DALLARI (1998/2013), op.cit.

categorias que a satisfaçam. Logo, os que satisfazem estas condições possuem os direitos assim enquadrados como cidadãos ativos⁴⁹.

A aquisição de direitos políticos faz-se mediante alistamento, que é condição de elegibilidade tida como a qualificação de uma pessoa perante o órgão da justiça eleitoral, garantindo o direito de votar. Isto depende da iniciativa do nacional e nunca ocorre ex-ofício por parte da autoridade eleitoral.

Mais uma constatação de que apenas aos nacionais, ao povo cabem os direitos políticos, ocorre no próprio texto constitucional, que nega aos estrangeiros a possibilidade de alistarem-se como eleitores (Art. 14, Parágrafo 2º da Constituição Federal). “*Não pode alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos*”⁵⁰.

O cidadão goza de direitos políticos, mas possui o dever de manifestar sua vontade através do voto. É por meio do voto que ocorre sua efetiva participação no processo de formação do poder político concedido ao Estado.

O voto é assim um direito público subjetivo, como também uma função político-social de manifestação de soberania popular, além do que, para os maiores de 18 (dezoito) anos e menores de 70 (setenta) anos, constitui-se um dever pela obrigatoriedade de declarar a manifestação política.

O voto, que é essa manifestação de soberania popular, de vontade popular, possui as seguintes características: personalidade, liberdade, sigilosidade, obrigatoriedade, periodicidade, igualdade.

O voto só pode ser exercido pessoalmente, não há possibilidade de procuração para tal. Deve ser exercido com total liberdade de escolha, até no que tange a não declarar a vontade anulando voto ou deixando-o em branco. Existe uma obrigatoriedade no comparecimento para votação, exigindo-se o depósito do voto, mas não que o cidadão declare efetivamente seu voto na urna.

O sigilo do voto garante que a vontade do eleitor não seja exposta para livrá-lo de pressões ou vícios. A periodicidade do voto relaciona-se com a dos mandamentos, fundamental em uma sociedade democrática. A igualdade dos votos coloca todos os cidadãos em pé de equidade perante o processo eleitoral, sem distinção de situação cultural, ética, econômica, social ou de qualquer outra natureza.

⁴⁹ DALLARI (1998/2013), op.cit.

⁵⁰ CF (1988) op.cit.

Como voto é exercício de soberania, apenas àqueles que detiveram capacidade eleitoral ativa será permitido participar. O cidadão pode ser privado, definitiva ou temporariamente, de seus direitos políticos apenas nas hipóteses previstas no texto constitucional⁵¹. A partir daqui se verifica o real sentido da palavra povo, dentro do conceito de democracia e por que o povo fundamenta e legitima o poder político.

O conceito já enraizado no sistema de que a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo, tem suas limitações. Entretanto, deve-se dar a interpretação real ao termo povo para que este conceito esteja correto em sua essência. Primeiramente, deve-se ter em mente que a democracia não é apenas governo; é também regime, forma de vida e processo. Governo do povo quer dizer que este é o verdadeiro titular do poder e o poder só se justifica se tiver o povo como fonte.

Logo, o povo legitima o poder na democracia; o povo confere soberania nas decisões do estado porque o Estado reflete a soberania popular. Claro que estas análises se justificam em um regime democrático do governo pelo povo, ou seja, fundamentado no consentimento popular, e que só existe porque o povo assim o deseja. Este poder conferido pelo povo só se legitima se a adesão da vontade for livre. O poder é exercido em nome do povo, pela representação política, e para o povo. Deste modo, se o povo lhe conferiu o poder o Estado deve manifestar este poder em prol do povo.

Este poder deve ser canalizado em todos os atos estatais visando sempre o povo. Se este poder estiver visando o povo, focalizando o povo essencialmente, é porque existem metas, fins e objetivos para a existência estatal, estando todos intimamente ligados ao bem-estar do povo. Libera o homem das imposições autoritárias já que estas são realizadas com a finalidade de lhe servir, ou seja, para lhe garantir o máximo de segurança e bem-estar⁵², posto que: em *“todas as épocas em todas as formas de sociedade política aparece, a par da Segurança e da Justiça, esta finalidade a cumprir da promoção do bem-estar espiritual e material da coletividade”*⁵³.

⁵¹ Art. 15: “É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I – cancelamento de naturalização por sentença transitada em julgado; II – incapacidade civil absoluta; III – condenação criminal transitada em julgada enquanto duram seus efeitos; IV – recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa nos termos do Art. 5º, VIII; V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, parágrafo 4º”. (CF, 1988).

⁵² “Colocamos a Segurança em primeiro lugar ao enumerar os fins da sociedade política porque parece certo ter sido essa a primeira necessidade que levou os homens a instituir um poder político. O primeiro interesse do homem no mundo é viver. Para viver os homens precisaram se amparar contra os perigos da natureza, contra as cobiças dos outros homens, contra a violência dos mais fortes”. (CAETANO, 2014, op. cit., p. 144).

⁵³ CAETANO 2014, op.cit., p.147.

O elemento povo em sua acepção ampla, como se pode ver, traz a reflexão que um novo elemento lhe está atrelado. O poder conferido pelo povo, em seu nome estabelecido e para ele canalizado, só se justifica se a finalidade estiver inserida nos anseios e perspectivas que levaram o povo a ceder este poder ao Estado.

Os objetivos, as finalidades para as quais foi criado o Estado, se focam no povo, e se direcionam para o povo. Logo, estes objetivos não podem estar fora dos elementos que constituem o Estado, pois sem eles o Estado não tem razão de ser, de existir. De nada vale a criação de um Estado sem objetivos claros direcionados a satisfazer o bem-estar de quem lhe conferiu poderes, de quem lhe conferiu a existência: o Povo.

Toda democracia tem sua base no povo, tendo em mente um conceito amplo de povo. Deve-se entender a palavra povo em uma atmosfera superior a limitação de apenas cidadãos. Para a democracia liberal, povo faz parte de um contexto ideal, ou seja, alheio da realidade sociológica; não é o ser humano situado em sua realidade, e sim apenas cidadãos. Não se levam em conta considerações históricas, apenas o racionalismo, o mecanicismo. Este conceito de povo é deformado. Nele o povo é reduzido a corpo eleitoral, aos cidadãos.

O corpo eleitoral é a técnica de designação de agentes governamentais. Povo são os trabalhadores. Povo é inserido em um contexto histórico e cultural dinâmico; se não houver a devida compreensão do que trata e a que se refere, a expressão povo como elemento do Estado, a democracia não vai culminar no verdadeiro sentido para o qual foi criada. Este sentido só se completa quando intimamente ligado às finalidades do Estado, aos objetivos abordados adiante.

O povo deve ser concebido como o conjunto de indivíduos concretos, com suas qualidades e defeitos, e não como entes abstratos. Existem mecanismos que podem dar mais concreção e representação política, tais como a possibilidade de participação permanente do povo no processo político e na ação governamental por meio de institutos de democracia direta, ou seja, possibilitar a atuação das organizações populares na ação política.

As eleições ultrapassaram a simples função designatória para se transformar em um instrumento por meio do qual o povo adere a uma política governamental, quer dizer, o povo expressa seu consentimento tangente a um plano de governo. Por essa razão um governo é eleito. O povo anseia pelas metas declaradas no plano de governo. Caso, após as eleições, este plano, este projeto, não se direcione no sentido de concreção, o povo deveria possuir meios viáveis ou eficazes para promover a destituição. Afinal à época das eleições o povo conferiu legitimidade às autoridades governamentais para exercer o poder político do Estado, de modo

a atuar na direção da satisfação das metas elaboradas no projeto do governo, pois mais que os governantes, o projeto foi aprovado nas urnas.

Se o governo eleito se distancia ou diverge do projeto de governo autorizado e aprovado pelo povo nas urnas, não cumpre os objetivos comuns ao bem-estar de plano. Faltam mecanismos mais céleres e eficazes ao povo para efetivar esta destituição, até porque deveria ser a destituição uma aliada para a democracia plenamente constituída.

O sistema parlamentarista, sob tal aspecto, proporciona melhor eficácia a este controle, pois caso o Primeiro Ministro não cumpra o plano de governo aprovado pelo parlamento, ou o faça de forma insatisfatória, será destituído de imediato, sendo outro eleito para ocupar o lugar. E mais: se seu plano de governo não trazer os resultados esperados, não tiver a eficácia esperada, o Primeiro Ministro também poderá ser destituído. Isto é, não será respeitado um mandato fixo pré-estipulado.

2 ESTADO: DESVIO DE PODER OU FINALIDADES

Não existe lei maior que a Constituição. A Carta Magna está no ápice da hierarquia do ordenamento, e, de forma clara, traz expressas as finalidades que o Estado deve ter como meta a serem cumpridas. Cunha Júnior afirma: “Há desvio de poder ou de finalidade quando o agente exerce a sua competência para atingir fim diverso daquele previsto na lei⁵⁴.”

Logo, se o agente, no exercício de sua competência, elabora ato contrário às finalidades relacionadas à própria existência do Estado, está incorrendo em abuso de poder, em desvio de poder. E, como tal, fica sujeito tal ato a invalidação administrativa ou judicial.

Diante disto, não existe ato da administração pública totalmente discricionário, sendo sempre vinculado, convergindo para os objetivos estipulados como formatador do Estado Democrático de Direito⁵⁵.

Um Estado Democrático de Direito, como observa Otero, “*não integra o espaço de liberdade conformadora do político ou do legislador e sim confere um comando de executar conforme uma vinculação constitucional a qual obriga todos os titulares do poder, conforme as competências que lhes foi conferida pela constituição*⁵⁶”.

Assim sendo, o abuso do poder não é tolerado pelo Direito, assim como não é tolerado pela sociedade, e ambos devem estar a postos e atentos para, assim que tiver ciência do ato, impor sua invalidação, expurgando-o do meio administrativo e punindo o agente que negligenciou as finalidades do Estado. Esta punição pode, por exemplo, se dar por meio de ação de improbidade administrativa⁵⁷.

A discricionariedade que marca a administração, no que concerne seu poder de polícia, deve estar contida nos limites estabelecidos pela lei, cabendo à autoridade observar atentamente estas limitações, sob pena de incidir em arbitrariedade, por abuso ou desvio de poder⁵⁸.

⁵⁴ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito administrativo**. 8ª ed. rev. ampl. Salvador: Editora Podivm, 2009, p.90.

⁵⁵ “Nos Estados Democráticos de Direito o poder da administração pública deve ser exercido em consonância com a ordem jurídica, respeitando os direitos dos cidadãos-administrados e sempre visando servir a coletividade. Assim, devem os agentes públicos, no exercício de suas competências, proceder conforme o direito e a moral, atuando nos limites de suas atribuições e objetivando sempre atender o interesse público.” (ibidem, p.90).

⁵⁶ OTERO, Paulo - **Direito Constitucional Português**. 1º volume, Identidade constitucional. Edições Almedina, Coimbra, 2010, p. 49.

⁵⁷ JURISPRUDÊNCIA: STJ, 1ª seção, MS 10597/ DF, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 22/10/2007: ADMINISTRATIVO, MANDADO DE SEGURANÇA. COQUETEL E BEBIDA MISTA ALCOÓLICA DE VINHO. FABRICAÇÃO. FIXAÇÃO DE NOVOS PADRÕES DE IDENTIDADE E QUALIDADE. PODER DE POLÍCIA. REGISTRO. VALIDADO PEDIDO DE ASSISTÊNCIA. INTERESSE JURÍDICO NÃO DEMONSTRADO. (...).

⁵⁸ CUNHA JÚNIOR, 2009, op.cit.

O interesse público é o bem aqui tutelado e a ordem jurídica estabelece fundamentos para que a administração pública atue de forma a satisfazê-lo. Por isso, fixa deveres e poderes para instrumentalizar os meios que a administração pode ou não exercer, sempre em benefício da comunidade.

Estes deveres são exigências impostas pelo ordenamento jurídico para exercício da administração pública de forma a respeitar e satisfazer os objetivos que fundamentam a criação do Estado, imprescindíveis para atender ao interesse público, priorizando o bem comum. Cunha Júnior⁵⁹ argumenta:

O dever de juridicidade é aquele que impõe a administração pública somente agir nos termos da ordem jurídica de modo a compatibilizar as suas atividades com a Constituição, as leis e as normas administrativas. Dever de probidade é o dever que decorre do princípio constitucional da moralidade administrativa segundo o qual a Administração Pública deve agir com ética, honestidade, lealdade, decoro e boa-fé. Dever de eficiência é aquele que impõe uma atividade administrativa eficiente, para satisfazer, com rapidez e plenitude, os interesses da coletividade. Dever de prestação de contas é a obrigação que tem o gestor público de apresentar os gastos que realizou ao órgão competente.

Toda e qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada deve prestar contas. Basta, para tanto, que a pessoa pública ou privada venha a arrecadar, utilizar, gerenciar, guardar ou administrar valores ou bens públicos. Os deveres balizam a atividade e decisões do gestor/administrador público, que possui obrigações específicas das quais não pode se abster. Todas estão relacionadas à satisfação do bem comum, do interesse público, de acordo com o apontado na ordem jurídica/constitucional.

São deveres inerentes à administração pública, na figura do gestor, que impõem poderes, dos quais o administrador não pode abrir mão. Ou seja, não pode se recusar a exercer, são poderes que direcionam seus atos para o dever de realizá-los conforme estabelecido pela ordem jurídica; assim sendo, o poder se atrela ao dever e com este possui ligação estreita.

Os poderes da administração pública se configuram nos instrumentos necessários ao exercício do dever que lhe é inerente, nascidos com a administração pública e que dela não podem ser apartados.

⁵⁹CUNHA JÚNIOR, 2009, op.cit., p.93-94.

A maioria da doutrina defende a existência dos seguintes poderes: vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar, normativo ou regulamentar, e poder de polícia administrativa⁶⁰.

Nota-se que esta discricionariedade inerente à administração pública se configura em exceção à regra, que é a vinculariedade. Esta liberdade inerente a este poder discricionário é muito estreita. O interesse público, os princípios constitucionais, os objetivos da República, os direitos fundamentais, entre outras balizas margeadoras intrínsecas a ordem jurídica, tornam aquela liberdade dependentes destas imposições, dependentes da satisfação do interesse maior que exorbita o interesse do administrador.

Aliás, o interesse deste, mesmo respeitando-se questões de oportunidade e conveniência, sempre estará atrelado ao interesse daquele. Assim sendo, o administrador não pode agir como queira, simplesmente porque a lei não vinculou um ato a outra forma de ação, ou por questões de interesse, pertinência ou vantagem do administrador, que fogem ou se afastam dos interesses populares.

Desta forma, o administrador poderia imaginar que possui o poder discricionário de contratar um aclamado artista para realizar um show na cidade, porque naquele momento isso se mostrou oportuno e conveniente. Considerando, por exemplo, que o artista cobraria metade do preço original. Até porque não existe esta liberdade que o administrador possa imaginar possuir.

Aproveitando esse mesmo exemplo, se na cidade não existem estruturas básicas para satisfazer o interesse coletivo não pode o administrador dispor de recurso municipal para concretizar a decisão de contratação de uma atração e/ou evento, mesmo dentro de um poder discricionário.

A liberdade do poder discricionário é uma liberdade condicional, ou seja, destinada a satisfazer o interesse público. Este administrador pode imaginar ser vantajoso para a população promover a diversão naquele momento (oportuno) com o show de um artista que estivesse próximo (conveniente), sabendo da popularidade que este desfruta junto às pessoas.

Entretanto, o interesse público não estaria sendo respeitado e seu ato não seria direcionando a cidade, deixando de contemplar os objetivos elencados na Constituição como metas a serem cumpridas pelo Estado. Segundo Cunha Júnior “o poder discricionário é

⁶⁰“Poder vinculado é aquele que a lei confere à administração pública para a prática de ato de sua competência determinando desde logo os elementos e requisitos necessários à sua formalização. Não há liberdade administrativa para a valoração dos motivos e escolha do objeto. Poder discricionário é aquele que confere prerrogativa à administração pública, que tem a possibilidade de fazer opções, deliberar, com uma margem de liberdade quanto à conveniência, a oportunidade, o interesse, o conteúdo e os motivos do ato administrativo. Há liberdade administrativa para a valoração dos motivos e escolha do objeto.” (ibidem, p. 94- 95).

*sempre relativo e parcial, porque, quanto à competência, à forma e à finalidade do ato, a autoridade está subordinada ao que a lei dispõe como para qualquer ato vinculado*⁶¹”.

O gestor público possui tênue liberdade para tomar decisões e tal liberdade está balizada pelas metas que justificam a criação do Estado Democrático de Direito. Ora, estas metas são claras e definidas nos preceitos constitucionais, mais especificamente, no artigo 3º da Constituição da República do Brasil e no artigo 9º da Constituição da República de Portugal; assim sendo, não se pode admitir poder discricionário apartado de tais metas.

Os objetivos ou tarefas fundamentam a existência do Estado, logo, servem de base às decisões do gestor que representa o Estado, que somente podem ser absolutas se fundamentadas em tais metas. Desta forma, caso o administrador se desvie destes fundamentos, igualmente se desviará da razão de existência do Estado e, deste modo, de sua função, cometendo desvio de poder ou de finalidade, pois exerce sua competência para atingir fim diverso ao preconizado pela lei.

A vontade da lei se sobrepõe à vontade individual por ser imperativa; e as finalidades ou tarefas do Estado se constituem na máxima expressão da vontade porque externa o desejo, a esperança, a perseverança, a busca incansável por uma situação melhor, de evolução; um desenvolvimento da sociedade de forma ampla e para todos, de maneira sólida e permanente, plena e sem retrocessos, ou seja, de forma sustentável.

Renegar a um *status* de normas programáticas estas tarefas ou objetivos do Estado, desprezando a vontade de se ter algo melhor no futuro, como disposto nos ordenamentos constitucionais de Portugal e do Brasil nos artigos 9º e 3º, respectivamente, é renunciar a própria estrutura formadora do Estado; a base fundamentadora da existência do Estado, concedendo-lhe uma posição coadjuvante e/ou acessória.

Essa colocação é importante, especialmente quando se sabe que o Estado existe porque houve a junção de elementos - povo e território - com a intenção de exercer decisões soberanas neste espaço de atuação. Atendendo, sempre, aos objetivos e/ou tarefas, na intenção de se construir algo melhor para todos, algo efetivamente positivo e duradouro, que melhore a vida das pessoas de forma abrangente e eficaz. Portanto, tais objetivos ou tarefas não podem ser entendidas como programas para uma vida futura, e sim como algo que fundamenta a construção da sociedade no hoje, do melhor viver no presente.

Se os elementos formadores do Estado estão na origem do Estado, e as tarefas e objetivos se constituem em um destes elementos formadores, como podem corporificar meros

⁶¹ CUNHA JÚNIOR, 2009, op. cit., p.99.

programas? Meras intenções? Meras vontades para um futuro? O gestor que representa o Estado está preso a tais objetivos e não pode submeter sua vontade a uma decisão que se afaste destes, pois tais objetivos estão na origem de tudo, estão na origem do Estado. Se o ato administrativo é ato jurídico e é uma declaração de vontade do Estado, está, por tanto, atrelado à vontade do Estado, sendo esta vontade declarada nos objetivos ou tarefas fundamentadoras da existência do estado, como pronúncia sobre determinada situação ou coisa⁶².

Os objetivos elencados na Constituição já são uma pronúncia concreta e explícita sobre algo ou sobre uma situação que deverá ser. Desta forma, todo ato administrativo possui um elo intrínseco, ligado de forma permanente, a esta pronúncia exteriorizada na Constituição, na forma de objetivos. Caso este liame, ligação, cordão imaginário vinculativo se rompa, este ato administrativo não deve mais produzir efeitos jurídicos, ou melhor, seus efeitos devem ser nulos ou anulados⁶³.

Aqui o Estado está caracterizado como uma entidade, quando edita uma espécie de ato jurídico denominado ato administrativo. Quem tem a competência legal de atuar em nome do Estado, que não pode atuar por si só sem a presença física que lhe represente, deve estar atento que aquele ato, oriundo de uma decisão de quem representa o Estado se constitui em um ato administrativo. É como se o Estado encarnasse nele e externasse atos que afetam e transformam a realidade, atingindo a todos ou parte da população, alterando a vida das pessoas para melhor ou pior.

Desta forma, assim como o Estado não pode contrariar um de seus elementos que possibilitou sua criação (povo, território, soberania, objetivos), aquele administrador não pode efetuar atos que venham de encontro a tais elementos. Seria como imaginar atos que atentem contra o povo, o território, a soberania da nação e, claro, contra os objetivos e as finalidades do Estado.

Ao conferir permissão para que alguém atue em seu nome, o Estado tem intrínseco a esta concessão a obrigação de atrelar seus atos aos objetivos que sustentam a ideia de um esforço maior, de uma união de forças, conferindo legitimidade a uma estrutura mais extensa, formada pela junção destas forças. Esta estrutura é exatamente o Estado formado para

⁶² CUNHA JÚNIOR, 2009, op.cit.

⁶³ Preceitua Cunha Júnior (2009, op.cit. p.109): “Os atos administrativos são os atos jurídicos editados pela administração pública e sujeitos ao regime de direito público. Representam a maioria dos atos com os quais a administração pública expressa a sua vontade direcionada a concretização da lei na gestão do interesse da coletividade. O Estado, para exprimir sua vontade vale-se de diversos atos jurídicos. Todavia, quando esta vontade é expressada em razão do exercício de uma função administrativa, com o manejo de prerrogativas públicas, o Estado edita uma espécie de ato jurídico que recebeu a designação de ato administrativo”.

satisfazer interesses da força povo, que, por sua vez, se estabeleceu num território com o intuito de exercer poder de soberania dentro e fora deste; para melhorar a vida com atitudes direcionadas a satisfazer objetivos elencados pelo povo como importantes, necessários e fundamentais em critérios de sustentabilidade e desenvolvimento, pleiteando uma vida cada vez melhor, respaldada em parâmetros qualitativos universais relacionados ao bem-estar, ao bem viver, e à dignidade humana.

O Estado de Direito Democrático, além de uma modalidade de Estado de Direito, é um Estado de Direito material. Isso porque o poder político não se encontra apenas limitado pelo Direito, que cria uma autovinculação, uma autolimitação; é limitado, ainda, por normas e princípios aos quais se subordina. Otero⁶⁴ pondera:

O Estado de direito democrático é, em segundo lugar, um tipo de estado social: trata-se de uma manifestação mais exigente de Estado social- O Estado de Direito democrático é um Estado social de Direito dotado de uma componente política democrática, pois visa implementar uma democracia política, econômica, social e cultural, tendo como objetivo último nos termos do art. 1º da constituição portuguesa, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

É com base neste Estado de Direito democrático, que o Estado português fundamenta a aplicação de normas do Direito da União Europeia, desde que haja o respeito aos princípios fundamentais deste Estado de Direito democrático; quer dizer, se as normas ferirem tais princípios não deve ser aplicada segundo o art. 8º, nº 4 da constituição portuguesa⁶⁵

2.1 OS PODERES DO ESTADO FOCALIZAM A REALIZAÇÃO DO BEM COMUM – RAZÃO DE EXISTÊNCIA DO ESTADO

Havendo no Estado carências sociais, econômicas, culturais e solidárias, sendo este Estado caracterizado como democrático de Direito, o poder público não possui liberdade alguma para atuar em desacordo com a satisfação ou realização dessas carências; todas as ações do Estado devem ser canalizadas à concretização dos direitos humanos e anseios de liberdade e justiça de sua população⁶⁶.

⁶⁴ OTERO (2010), op.cit, p.51.

⁶⁵ “O Estado de Direito democrático, como modelo ou projeto de Poder político, estava, inicialmente, apenas no preâmbulo da constituição portuguesa, só veio depois, por efeito da revisão constitucional de 1982, ser integrado no art. 2º: Portugal é um Estado de Direito democrático” (OTERO, 2010, p. 51).

⁶⁶ “O conceito constitucional de Estado de Direito democrático pressupõe e move-se deste modo, no contexto de um Estado de direitos humanos, mobilizando todas as funções do Estado para a concretização da liberdade, da justiça e da solidariedade: O Estado de Direito democrático é um Estado activo e envolve um modelo político dinâmico, teleologicamente orientado para a prossecução de valores” (ibidem, p.51- 52).

A prestação jurisdicional também é legitimada pelo povo, não por meio do voto, mas sim pela Constituição. Logo, o judiciário possui papel importante para fazer cumprir os objetivos elencados em suas decisões e, contrário ao que muitos pensam o povo lhe confere esta atribuição através da constituição nacional. Com o surgimento do Estado social, os poderes públicos estão subordinados à tarefa de realização da justiça e do bem-estar social, lembrando que as características do Estado Social foram abarcadas pelo Estado democrático de Direito. Otero (2010, p.53) assevera que:

Nas palavras do artigo 6º, nº 3 do texto constitucional português de 1933, o Estado tinha como incumbência zelar pela melhoria de condições das classes sociais mais desfavorecidas, obstando a que aquelas desçam abaixo do número de existência humanamente suficiente ou, segundo a redação proveniente da revisão constitucional de 1971, o Estado devia promover o bem-estar social, procurando assegurar a todos os cidadãos um nível de vida de acordo com a dignidade humana. Esta ligação entre a constituição de 1933 e a expressão Estado social ou Estado social de Direito terá contribuído mesmo para que o constituinte de 1976, procurando afastar qualquer conotação com o passado, tenha optado antes pela expressão Estado de Direito democrático.

Neste contexto, pode-se deduzir que o Estado de bem-estar social e o Estado democrático de Direito possuem a mesma finalidade: vincular os poderes estatais à lei e ao bem-estar da população, tendo nos princípios fundamentais do Estado democrático de Direito uma forma de efetuar o controle de constitucionalidade, respeitando os valores inerentes a este.⁶⁷ A prestação jurisdicional serve como instrumento para atingir os objetivos do Estado, aplicando o direito e substituindo a vontade das partes com caráter de decisão definitiva⁶⁸. Só o estado pode resolver conflitos de interesse, por isso a prestação jurisdicional faz parte do poder político conferido ao Estado pelo povo.

Logo, o Executivo e o Legislativo não podem alegar falta de legitimidade popular para decisões do Judiciário que atentem ao mérito de questões quando há abusos ou desvios

“Ao mesmo tempo, porém, o poder encontra-se ao serviço da coletividade e pertence ao povo. Tendo em atenção estas outras relações entre poder político e coletividade, o Estado surge como uma unidade beneficiária e titular do poder. A perspectiva a que se deu prevalência foi a última, pois, na concepção do Estado moderno, por um lado é porque o poder se considera ao serviço do interesse coletivo que se justifica a sujeição das pessoas à sua autoridade e, por outro lado, a autoridade exercida é a própria autoridade do povo e não a de ninguém em particular”. (CAETANO, 2014, op. cit., p.141-142).

⁶⁷ “Assim pode-se falar, neste sentido, numa cláusula de Estado de Direito democrático como exigência constitucional de vinculação válida do estado português no âmbito do Direito da União Europeia.” (OTERO, 2010, p.53).

⁶⁸ O Art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil ressalva que o juiz não deve ser neutro e sim atentar para as questões sociais e ao bem comum. O juiz é inerte no início da ação, mas depois ele tem que ser operante e tem poderes instrutórios (Arts. 156 e 209 do Código de Processo Penal): Art. 156 – “A prova da alegação incumbirá a quem a fizer; mas o juiz poderá, no curso da instrução, ou antes, de proferir sentença, determinar, de ofício, diligências para dirimir dúvidas sobre o ponto relevante”. Art. 209 – “O juiz, quando julgar necessário, poderá ouvir outras testemunhas, além das indicadas pelas partes”.

em relação ao objetivo do Estado. Esta legitimidade lhe é conferida diretamente pela constituição e indiretamente pelo povo.

O Estado possui o monopólio da jurisdição e ao juiz não é permitido se negar a decidir, porém, mais do que isto, esta decisão deve ocorrer em um prazo razoável para que a segurança jurídica não seja ofendida e os objetivos do Estado sejam satisfeitos.

O princípio da dignidade da pessoa humana, basilar da Constituição brasileira, tem ligação estreita com os fins do Estado, afinal estes objetivos existem para proporcionar uma vida digna às pessoas, com direito de existência, mas não de qualquer existência e sim de existência digna. O direito de ter direitos ou ter seus direitos respeitados. Para esta vida digna a constituição, no Art. 6º, estabelece: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção, à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição”⁶⁹.

Outra boa justificativa para a possibilidade do Judiciário reverter decisões de mérito, que se afastem dos objetivos do Estado, é que ele é o instrumento para a prestação de direitos relacionados à dignidade da pessoa humana. E o Estado não deve apenas prestar, mas também transformar, pois para atingir os objetivos se exige progresso constante. Uma contínua transformação, visando sempre os fins explícitos e implícitos no texto constitucional. Sendo transformador, o juiz pode raciocinar de acordo com a Constituição e adequar leis ou decisões do executivo, alegando a razoabilidade e a obrigação de cumprir os objetivos do Estado.

Sem os fins do Estado não seriam conhecidos de maneira exata os efeitos das instituições jurídicas. A finalidade é um dos elementos rigorosamente necessário; talvez o elemento primordial a compreensão da verdadeira natureza do Estado⁷⁰.

Mais do que uma abstração do que o Estado deve atingir, os fins servem para verificar se o estado está cumprindo com sua obrigação, ou seja, funcionam como padrão da aferição. As funções, os direitos, os deveres e os limites das autoridades dependem das respostas às finalidades do Estado⁷¹.

O poder político é sempre único e indivisível, pois a capacidade de se impor não pode ser fracionada. O poder, apesar de único, se manifesta por funções: a executiva, a legislativa e

⁶⁹ CF (1988), op.cit.

⁷⁰ A legitimação dos atos estatais para Marcel De La Bigne (apud DALLARI, 1998, p. 66) está intrinsecamente subordinada à questão dos fins, desta forma se relaciona também com o padrão valor, ou seja, uma maneira de aferir a atividade estatal.

⁷¹ Esta tendência de pensamento faz parte da doutrina francesa contemporânea que preconiza que o Estado possui necessariamente fim ou fins, onde há direito, há teologia. (LA BIGNE apud BONAVIDES, 1995, p. 109). Segundo Caetano (2006, p. 5): O poder político é a faculdade exercida por um povo de, por autoridade própria (não recebida de outro poder), instituir órgãos que exerçam o senhorio de um território e nele criem e imponham normas jurídicas, dispondo dos necessários meios de coação.

a judiciária. Nota-se que a separação dos poderes é, na verdade, a separação das funções, posto que o poder é indivisível. Então, as funções que compõem o poder é que são divisíveis e se manifestam por órgãos distintos.

A ideia motivadora da doutrina de Montesquieu, a separação das funções estatais, foi o pessimismo antropológico e, já naquela época, dotado de uma lógica incipiente de que o poder tende a corromper-se onde não encontra limites⁷². O homem, investido no poder, tende a dele abusar até encontrar limites e o poder só é limitado por outro poder. Esta separação de funções consiste em criar um sistema de compensações, evitando que uma só pessoa ou órgão venha a concentrar em suas mãos todo o poder do Estado. O que se conhece hoje como mecanismo de freios recíprocos.

Nota-se que Charles de Second Montesquieu⁷³ esquematizou os três poderes centralizados na ideia da lei: o Legislativo faz, o Executivo executa, o Judiciário aplica contenciosamente. Não basta a divisão das funções do poder político, pois estas funções diferentes podem ser exercidas de forma concentrada por um único órgão, logo devem ser exercidas por órgãos distintos, da forma mais especializada possível, sem haver relação de subordinação entre estes órgãos. Os órgãos de soberania devem ter independência mútua e estar em idêntico patamar de igualdade, isto é, separação orgânica.

A ideia então é evitar a concentração de poder o que, em termos históricos, analisando-se o passado, já foi constatado ser desastroso, gerando o exercício despótico de poder, o absolutismo.

Assim sendo, a concentração de poderes é nociva não somente ao Estado, mas também aos direitos fundamentais do cidadão, assim um modelo constitucional equilibrado deve se pautar na distribuição de funções estatais entre órgãos distintos e especializados para uma melhor eficiência. Esta divisão é a base, o alicerce para a garantia de direitos e preceitos reconhecidos hoje como fundamentais.

Esta divisão relaciona-se intimamente com a soberania, pois a soberania reflete o poder político e este só é legítimo com a divisão de funções estatais. Deve-se lembrar sempre que o poder político é do povo.

O que caracteriza a independência entre os órgãos do poder político, cabe clarificar, não é a exclusividade no exercício das funções que lhes são atribuídas, e sim a predominância

⁷² Já dizia Montesquieu (2000, p.166) que “a liberdade não é fazer o que se quer, mas fazer tudo o que as leis permitem”.

⁷³ Cf. MONTESQUIEU, Charles de Second, Baron de - **O Espírito das Leis**. 2ª. ed. Trad. Cristina Murchico. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

em seu desempenho. Até porque, todos os órgãos efetuam, em menor escala, atribuições originárias de outros. A palavra que melhor descreve esta divisão é predominância.

Há casos em que, para o desempenho de uma função típica, um órgão necessita usar uma função atípica sua e típica de outro órgão, em caráter excepcional e provisório.

A separação absoluta entre os poderes é impossível e também indesejável, haja vista a unidade de poder política e a tarefa comum a todos. O que há é uma colaboração ou coparticipação entre os poderes em certas tarefas, ensejando um funcionamento harmônico e uma reciprocidade, objetivando sempre o equilíbrio político, a limitação do poder, a proteção à liberdade e a realização do bem comum.

Percebe-se que, também aqui, o objetivo está inserido e fundamenta a separação dos poderes, pois esta realização do bem comum pode servir de fundamento para um possível controle recíproco entre os poderes.

A separação das funções estatais é, sem dúvida, relativa. Cada poder pode, em caráter secundário, colaborar com os demais e desempenhar funções que, teoricamente, não pertencem a seu âmbito de competência, sem com isso sacrificar seu núcleo essencial.

A separação dos poderes é um princípio constitucional que se une a outros, tais como a dignidade da pessoa humana; a aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos fundamentais; a inafastabilidade do controle judicial; e a conformidade dos atos estatais com a constituição, sempre visando o equilíbrio político e a limitação dos poderes para proteger a liberdade e o bem comum.

Novos parâmetros devem ser estabelecidos para satisfazer as transformações sociais em torno do Estado do bem-estar social para que o dogma da separação dos poderes não exerça um efeito polarizante às reivindicações da sociedade moderna, muito mais complexa agora do que quando a separação de poder foi concebida⁷⁴.

Lembremos que, conforme a hermenêutica constitucional moderna preceitua, cabe ao juiz não apenas interpretar a lei, mas concretizá-la de forma criativa, inovando. Isto integra o poder transformador do Estado. O juiz pode investigar a razoabilidade da lei para verificar sua necessidade, adequação e proporcionalidade.

⁷⁴ Revela-se esta faculdade no controle da constitucionalidade, a ação direta de inconstitucionalidade por ação e por omissão, a arguição de descumprimento de preceito fundamental e o mandado de injunção, estes últimos destinados a suprir as omissões do poder público. [...] Para que o fundamento original da sua criação, o de garantir direitos fundamentais, continue a ser realmente efetivo. Hoje, além de ser necessário para o combate ao arbítrio esporádico das forças estatais, é também necessário ao combate das omissões estatais. [...] O poder Judiciário integra o poder político conferido ao Estado, logo este também tem a responsabilidade de reduzir as desigualdades sociais, preceito constitucional perante a exigência de dignidade da pessoa humana, garantindo efetividade aos direitos sociais. (CUNHA JÚNIOR, 2004, op.cit.).

A Constituição brasileira não autoriza expressamente o juiz a suprir eventual omissão legislativa para o desenvolvimento e efetivação judicial das normas constitucionais, mas também não proíbe expressamente atividade da espécie⁷⁵.

Ao Judiciário cabe fazer cumprir a Constituição, suprimindo atos que não sejam compatíveis ou, de modo a garantir sua efetividade, suprimindo omissões legislativas.

Rompe-se com isso a ideia mecanicista de Montesquieu de que o juiz não passa de uma boca inanimada que pronuncia as palavras da lei. Então, para efetivação da norma constitucional e para os direitos fundamentais sociais, o Poder Judiciário pode, sim, assumindo uma dogmática constitucional transformadora, elaborar - em caso concreto, e até abstrato, ou ainda provisório - a norma jurisdicional substitutiva da lei ou de outro ato normativo faltante, omissos ao comando constitucional. Tudo isso sob o respaldo de fazer cumprir os objetivos do Estado e a Constituição.

Logo, as omissões do Poder Legislativo conferem ao judiciário uma legítima função normativa de caráter supletivo cumprindo, com isso, sua função.

Tanto não há um monopólio do Legislativo na Formulação do Direito que se reconhece ao juiz a função ao compor conflitos, criar direito.

O juiz não pode mais se ocultar, tão facilmente, por trás de frágil defesa da concepção do direito, como norma preestabelecida, clara e objetiva, na qual pode basear sua decisão de forma neutra. Está envolvida sua responsabilidade pessoal, moral e política, tanto quanto jurídica, sempre que haja no Direito a abertura para escolha diversa. E a experiência ensina que esta abertura sempre, ou quase sempre, se faz presente. O juiz é, antes de tudo, pessoa e, como tal, possui valores, ética e moral, que não podem ser negligenciados⁷⁶.

Ocorre a transformação do Estado, rompendo com a visão tradicional de que apenas possui função de prevenção e repressão, assumindo relevante papel na sociedade moderna de promoção, de realização de direitos sociais imperativo para a justiça social. Neste âmbito é imprescindível o papel do judiciário, como órgão deste Estado social, de fazer valer os preceitos constitucionais, controlando e exigindo do Estado o dever de intervir na esfera

⁷⁵ A prática de invalidação de lei declarada inconstitucional vem sendo feita com frequência e sem oposição de qualquer natureza e destaca-se que também inexistente autorização constitucional expressa para o juiz invalidar a lei que julgue inconstitucional. (CUNHA JÚNIOR, 2004, op.cit.).

Como observa Filho (1994, p. 3): “O ato por excelência do Legislativo – para o qual contribui ordinariamente o executivo pela sanção- é recusado pelo Judiciário. A discordância entre os Poderes aí é evidente, pelo menos entre Legislativo e Judiciário. E, como a lei inconstitucional é posta de lado, quem prevalece é o Judiciário”.

⁷⁶ Existe um grande paradoxo na doutrina: o juiz deve, necessariamente, decidir e fundamentar sua decisão com o direito vigente, mas deve igualmente interpretar, construir, formular, novas regras, acomodar a legislação em face das influências do sistema político. (CUNHA JÚNIOR, 2004, op.cit.).

social para cumprir os fins declarados na Constituição, à qual se propõe a República Federativa do Brasil.

Nota-se que os objetivos declarados na Constituição não são meras metas a serem cumpridas no futuro e sim objetivos na altivez e na força da palavra, ou seja, devem margear e servir de parâmetro para toda atuação dos órgãos que representam os poderes do Estado. Daí a importância fundamental do judiciário que poderá decidir, inovar, criar, transformar, com bases nestes fins declarados expressamente na Constituição.

Assim, pode o juiz retirar sua legitimação para atuar, criando o Direito, da própria Constituição, ou seja, do povo brasileiro. Decisões, atos e leis que venham de encontro a não implementação, a não efetivação dos objetivos do Estado, poderão ser alvo, sempre, de análise do judiciário.

Como se pode ver, os juízes têm participação mais intensa, em favor da construção dessa sociedade do bem-estar, com papel ativo na efetivação dos novos direitos sociais, sendo co-responsáveis por políticas públicas formuladas pelos outros poderes. Essa transformação do Estado congrega a do Judiciário que teve funções aumentadas, bem como responsabilidades, promovendo a justiça constitucional, de forma efetiva, dentre outras coisas⁷⁷.

O velho dogma da separação dos poderes está fadado, cedo ou tarde, a perder o lugar de destaque na teoria constitucional, dando espaço no constitucionalismo contemporâneo à expressão equilíbrio entre os poderes⁷⁸.

É o poder do Estado que possui melhores condições de garantir os Direitos fundamentais. Com isto não se fala em maior importância do poder judiciário e sim em maior responsabilidade, em uma extensão de atuação maior do que a inicialmente concebida na teoria de separação dos poderes, integrando o clamor social por justiça constitucional, fruto das mudanças e transformações que acompanham o dinamismo social.

Diante da inépcia ou da irresponsabilidade dos poderes Executivo e Legislativo no cumprimento de obrigações constitucionais, pode o Poder Judiciário (fundamentando pelo estado Democrático de Direito) se responsabilizar por impor sucesso às finalidades dos

⁷⁷ CUNHA JÚNIOR, 2004, op.cit.

⁷⁸ O dogma da separação dos poderes está alicerçado em um terreno onde co-habitam as várias dimensões ou gerações de direitos fundamentais com a criação de mais direitos fundamentais ao longo do tempo, o que sujeita a ocorrência de colisões, de conflitos entre princípios, aumentando, desta forma, a importância do Judiciário já que dirimir estes conflitos faz parte da jurisdição constitucional em um Estado Democrático de Direito. (CUNHA JÚNIOR, 2004, op.cit.).

demais poderes, em favor da exigência do Estado de bem-estar social. Seja por omissão, seja por ações que contradigam a justiça social ⁷⁹.

Diante disto não se atribui ao Judiciário criar políticas, apenas lhe é conferida a função que sempre foi sua: a de impor a execução e o cumprimento destas políticas, previstas e comandadas pela constituição ⁸⁰.

O Judiciário deve ser um colaborador da democracia e, por isso, deve atuar com dinamismo e criatividade para que os comandos e preceitos constitucionais sejam verdadeiramente efetivados.

Daí vem à legitimidade do Judiciário, que não pode abaixar a cabeça e se sentir inoperante, sob o argumento de que o povo conferiu legitimidade aos outros poderes para atuar em questões de mérito livremente, sem balizas, sem limites. A constituição é a baliza, é o limite e confere a legitimidade ao Judiciário para atuar neste sentido.

Não devemos esquecer nunca que o povo legitima a constituição e seus comandos, legitimando, em contrapartida, também o judiciário. Assim, este argumento/sustentáculo da não atuação do judiciário em questões de mérito de políticas públicas é falho e inconsistente.

O Estado Democrático de Direito não pode funcionar sem justiça constitucional e esta é fundamental para a própria democracia. Esta é a principal base que legitima a atuação de um judiciário criativo. Sem justiça social, não há Estado de Direito nem democracia. Otero ⁸¹ reforça que:

Conhecedores de que o Estado de Direito democrático se encontra teleologicamente orientado para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, fazendo da liberdade, da justiça, da solidariedade valores e fins da atuação do poder político e do ordenamento jurídico por si produzido, importa salientar que nos termos do art. 2º, da constituição portuguesa, a prossecução de tais propósitos envolve dois instrumentos políticos: A realização da democracia econômica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

O judiciário, ao se abster da importante tarefa de efetivamente salvaguardar o cumprimento da constituição com uma postura criativa e ativa no real sentido da palavra, renuncia a extrair as virtualidades da Constituição; deixa de atender às expectativas da sociedade, de cumprir as tarefas pelas quais o povo lhe conferiu legitimidade. Renunciando a

⁷⁹ “O bem-estar reflete o objetivo orientador da atividade do Estado de Direito democrático, afirmando a vertente tradicional do princípio do estado social”. Ainda conforme esse autor, “em termos dogmáticos, pode-se dizer que o Estado de Direito democrático se alicerça em três elementos básicos: o pluralismo; a juridicidade; o bem-estar”. (OTERO, 2010, op.cit, p.55).

⁸⁰ Partindo deste pensamento, pode sim o Judiciário atuar no mérito de políticas públicas que atentem contra estes comandos constitucionais. Nota-se que isto não é criar uma atribuição a mais para o Judiciário, esta atribuição já existe e é prevista constitucionalmente quando esta impõe ao Judiciário a responsabilidade de guardião da Constituição logo, este deve zelar, para que seus comandos sejam efetivados. (CUNHA JUNIOR, 2004, op.cit).

⁸¹ OTERO (2010, op.cit., p.54).

este dever, o judiciário impossibilita a justiça constitucional e, conseqüentemente, a democracia. O juiz tem que aceitar esta nova missão de interventor e criador, devendo assumir co-responsabilidade como já falado por Cunha Júnior⁸²

Esta co-responsabilidade significa que o judiciário deve atuar no sentido da realização dos fins previstos na constituição, sob pena de ser responsabilizado caso estes fins não sejam alcançados. Então, se a atuação de um poder vem em contramão à satisfação de um desses objetivos, a co-responsabilidade do judiciário fundamenta sua atuação para negatizar aquele outro, sob pena de ser conivente com a violação e de não estar cumprindo seu papel.

Cabe ao poder judiciário, co-responsável em um processo de construção de uma sociedade de bem-estar, adotar uma postura ativa e dinâmica na realização das finalidades do Estado social. Este é o verdadeiro papel do judiciário: tornar efetiva a Constituição, efetivando as finalidades do Estado, previstas na Constituição.

O dogma da separação de poderes deve ser visto sob um novo prisma ao analisar que a todos os poderes compete à obediência aos comandos e preceitos constitucionais e cabe, principalmente ao judiciário, a tarefa de controle, no sentido rígido da palavra, para que estes comandos sejam respeitados.

O fim do Estado Democrático de Direito preceituado na constituição corresponde ao que temos de mais consubstanciado para realmente efetivar este controle. Está havendo um desvio ao fim, preconizado pelo Estado Democrático de Direito? Atua-se, controla-se, transforma-se, cria-se, para retorno aos trilhos que conduzem aos fins. Logo, estes são parâmetros bastante concretos que devem servir de argumento nas fundamentações para decisões judiciais com intervenções nos atos de outros poderes⁸³.

2.2 OS OBJETIVOS CONSTITUEM O QUARTO ELEMENTO FORMADOR DO ESTADO

Os objetivos do Estado constituem o quarto elemento formador deste. Se o Estado não exerce estes objetivos elencados no Art. 3º da Constituição Federal (1988), não há razão para

⁸² CUNHA JÚNIOR (2004), op.cit.

⁸³ Art. 102, Parágrafo 2º: “As decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas, federal, estadual, municipal”. (CF, 1988, op.cit).

a sua existência. Os três poderes devem cumprir estes objetivos. A legitimidade para cumprir tais objetivos é conferida pelo povo⁸⁴.

Os fins do Estado é o critério para aferir a utilidade da ordem estatal. Só pode ser concebível a ideia de Estado se for para atingir determinados fins⁸⁵.

Como entender ou conceituar o Estado sem um de seus elementos? Será que se consegue enxergar um Estado sem sua soberania? Sem seu povo? Sem seu território?

A resposta com certeza será não. Agora imagine a reunião destes três elementos sem um sentido claro que fundamente esta reunião. Daí emerge a pergunta: Para quê? Dá para enxergar um sentido ou vislumbrar uma resposta se não adicionarmos outro elemento ao conceito de Estado? Um elemento fundamental e que dá sentido aos outros, ou seja, sem o qual os outros elementos não se apóiam nem se sustentam. Este elemento é a base para que esta reunião configurada como estado tenha sua razão de ser.

Já foi visto que a maioria dos autores traz no conceito de Estado um fim ou fins que o fundamentam. Estes mesmos autores, que inserem fins nos seus conceitos de Estado, em sua maioria nega que estes fins sejam um de seus elementos. Isto é irrazoável. Porque nega a existência de um quarto elemento, não menos importante, mas, sobretudo, fundamental.

Os objetivos estão inseridos no conceito de Estado e os elementos são partes de um todo. Desta forma, os objetivos integram o Estado como um de seus elementos.

Caso se aceite as normas que declaram os fins do Estado como programáticas, nem esta posição lhes tira a eficácia. Das normas programáticas, deriva-se um vínculo para o legislador que é de natureza obrigatória e a não observância desta norma acarreta a invalidação total ou parcial do ato no exercício do poder⁸⁶.

⁸⁴ Para La Bigne (apud DALLARI, 1998, p. 66): “a legitimação de todos os atos do Estado depende de sua adequação às finalidades”. Diz ainda ser o fim “um dos elementos rigorosamente necessários, talvez o elemento primordial à compreensão da verdadeira natureza do Estado”.

Já preconizava Rudolf Von Jhering (apud BONAVIDES, 1995, p. 111), “o fim é o criador de todo direito”. Não há ato humano nem ato animal destituído de finalidade. O mesmo jurista sustenta que a verdadeira força criadora e formadora do mundo é à vontade e o fim é a alavanca dessa força. No fim encontram-se o homem, a humanidade e a história.

⁸⁵ Os filósofos da antiguidade viram no Estado um fim em si. Assim, Aristóteles (apud DALLARI (1998, p.66) considerou o estado: “comunidade perfeita formada pela pluralidade de grupos comuns. Comunidade que, de certo modo, logrou o fim de inteira suficiência e surgiu mercê da vida e mercê da vida em seu conjunto se mantém”. O Estado como um todo que tem precedência sobre as partes.

“A justiça é o ideal a atingir pelo Direito, mas não é o único princípio constitutivo da ideia do direito. O poder político tem de ter por fim assegurar a justiça compatível com a segurança e que seja útil ao bem-estar social: Os três fins do Estado – segurança, justiça e bem-estar- são independentes e complementares”. (CAETANO, 2014, op.cit, p. 146)

⁸⁶ “Até a omissão com relação à efetivação das normas programáticas gera a inconstitucionalidade do silêncio dos órgãos estatais”. Neste sentido pensa: [...]“São tão jurídicas, e vinculativas as normas programáticas notadamente as definidoras de direitos sociais que na hipótese de não realização destas normas e destes direitos por inércia dos órgãos de direção política (executivo e legislativo), caracterizada estará à inconstitucionalidade por omissão.” (BARROSO apud CUNHA JUNIOR, 2004, op.cit, p.103).

Alguns autores tradicionais sustentam que as normas programáticas se limitam a indicar ao legislador futuro uma direção, não tendo sequer o *status* de verdadeiras normas jurídicas, obstando assim o cidadão de invocá-las nos tribunais para pedir seu cumprimento.

Deve-se ter sempre em mente que a Constituição define o plano normativo global para o estado e para a sociedade, vinculando tanto o Estado quanto os cidadãos. Toda a Constituição é norma jurídica e, desta forma, vincula o executivo, o legislativo e o judiciário. Ela é vinculante para todos os órgãos do poder e, é claro, que os objetivos explícitos no Art. 3º devem vincular todos os atos de todos os poderes.

Constata-se que os objetivos conferem a efetividade dos comandos constitucionais, desta forma, como lhes negar o *status* de elemento necessário, conformador do estado, se estes definem o verdadeiro sentido da existência daquele?⁸⁷.

Salienta-se que o simples fato destas normas que contemplam direitos sociais depender de prestações positivas do Poder Executivo ou de Providências normativas do Poder Legislativo, não lhes tira a eficácia⁸⁸.

⁸⁷ A Constituição define um modelo de bem-estar, que não pode ser negligenciado pelos poderes do Estado em sua atuação, pois, como afirma Eros Roberto Grau (apud CUNHA JÚNIOR, 2004, op.cit, p. 102) é: “*Desenhado desde o disposto nos arts. 1º e 3º, até o quando enunciado no seu art. 170, não pode ser ignorado pelo poder executivo cuja vinculação pelas definições constitucionais de caráter conformador e impositivo é óbvia*”.

⁸⁸ Atestando este pensamento de vinculação que se dá às normas programáticas Canotilho (1997, p.325) salienta, entre outras coisas, que “os tribunais estão obrigados, a aplicar e a concretizar estas normas, não obstante a sua eventual abertura ou indeterminabilidade. Ainda, segundo o grande mestre, o modelo de democracia social e econômica expressa uma imposição obrigatória dirigida por órgãos de direção política, no sentido de desenvolverem uma atividade econômica e social transformadora, conformadora e planificadora das estruturas socioeconômicas”.

Um sustentáculo de pensamento sobre a possibilidade de atuação do judiciário em questão de mérito, questões que estão dentro da arbitrariedade do executivo no que diz respeito à conveniência e a oportunidade, estão nas palavras de Mello (1991, p. 252-255):

“*Se houvesse omissão legal ou do Executivo, caberia a qualquer trabalhador a quem fosse pago abaixo do indispensável para atendimento das necessidades normais, acionar seu empregador para que cumprisse o dever constitucional. E o quantum devido seria fixado pelo juiz da causa, que nisto exerceria uma função nada diferente da que lhe assiste em inúmeros casos em que, por dever de ofício, reconhece o alcance e a extensão de outros conceitos vagos e imprecisos. Assim, quando fixa, o justo preço de uma indenização ou quando arbitra quantia módica, ou quando estabelece a cabível pensão alimentar na proporção das necessidades do reclamante e dos recursos da pessoa obrigada, ou quando verifica se alguém cuidou da coisa entregue em comodato como se sua fosse, o que está a fazer é pura e simplesmente determinar o conteúdo destas noções fluidas*”.

Além disso, supor que o Legislativo, e só ele, é o titular da dicção do critério sobre o que seja o salário mínimo - e não o judiciário - implica proferir um absurdo jurídico incapaz de resistir a mais superficial análise. E muito pior seria atribuir ao Executivo exclusividade da inteligência de qual seria *in concreto* o salário mínimo cabível nas diferentes regiões do país. O intérprete das normas - quem diz a verdade jurídica - não é o Legislativo, nem o Executivo, mas o Judiciário. Normas de exposições constitucionais são normas. Assim, o titular do poder jurídico de dizer sobre elas é, pois, o Judiciário. Considerar estas normas como meras proclamações de cunho ideológico é negar a existência delas como categorias normativas. O Brasil se projeta para ser uma democracia substantiva, compromissária com propósitos de justiça social, logo, na omissão dos órgãos na realização das tarefas sociais, principalmente as que promovem direitos sociais, deve haver um deslocamento do centro de decisões destes órgãos para o plano da jurisdição constitucional. Inércias do Poder Executivo e não atuação do Poder Legislativo podem ser supridas pelo Poder judiciário. (CUNHA JUNIOR, 2004,op.cit).

Pela via do cumprimento da Constituição, através dos órgãos competentes, é possível a realização dos direitos previstos nas leis e na Constituição, aí se incluindo os fins do Estado declarados no artigo terceiro.

Naquilo que se entende por Estado Democrático de Direito, o judiciário, através do controle da constitucionalidade das leis, pode e deve servir como via da resistência às investidas dos Poderes Executivo e Legislativo, que representem retrocesso social ou desvios dos objetivos do Estado.

Para Moraes⁸⁹: “a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais”, caracterizam esse Estado Democrático de Direito.

O Estado é reconhecido em todo o mundo como sendo pessoa jurídica segundo a qual revela sua vontade por intermédio de algumas pessoas ou alguns órgãos. Assim sendo é que se fundamentam todas as teorias que se embasam em impor limites jurídicos ao poder do Estado, reconhecendo o Estado como sujeito de direitos, mas principalmente, como sujeito de obrigações jurídicas⁹⁰.

Isto remete ao entendimento de que o Estado de Direito democrático possui em seu âmago, em sua raiz, uma linha de ação, um programa de ação, uma postura voluntarista de mudança da realidade no sentido de evolução, de melhoria constante dos indicativos sociais, econômicos, culturais, ambientais, políticos, conferindo um papel intervencionista para implementar tais mudanças.

Desta forma, este programa de ação não pode ser entendido como fórmulas abstratas sem vínculos objetivos com a realização, imediata, de forma gradual, e permanente para se alcançar o fim proposto. De acordo com Otero⁹¹ “realizar a democracia é uma tarefa que o Estado chama para si”. Esse papel, no entanto, não pode substituir ou marginalizar ações da sociedade civil e dos indivíduos. A intervenção estatal deve ser à luz de “um princípio de subsidiariedade”.

Ao pontuar que há uma finalidade perseguida por alguém ou alguma coisa, pressupõe-se, portanto, um ato de escolha, um objetivo conscientemente estabelecido. Além disso, se conjectura uma ação livre que pode ser orientada para certo objetivo, que é justamente a finalidade⁹².

⁸⁹ MORAES, Alexandre de - **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p.51.

⁹⁰ DALLARI (1998/2013), op.cit.

⁹¹ OTERO (2010), op.cit. p.54-55.

⁹² DALLARI (1998/2013), op.cit.

A sociedade humana tem uma finalidade? Qual seria esta finalidade? Esta indagação sobre um finalismo social é de suma importância e tem ligação intrínseca com o problema da liberdade humana.

Existem autores que negam esta problemática, negam esta possibilidade de escolha, que são os deterministas. Por outro lado, entretanto, existem os que sustentam a possibilidade de, por intermédio de um ato de vontade, fixar uma finalidade social.

Para os deterministas as forças naturais guiam o homem. Seria o princípio da causalidade, como denominam, com base em fatores variados (econômicos, geográficos, dentre outros). São, basicamente, fatos que se sucedem e determinam a vida, ainda que se possa interferir em pequenas coisas⁹³.

A crença nisso implica numa submissão, segundo essa teoria voluntária, às leis tidas como imutáveis, provocando uma vida social automatizada e, por conseguinte, impede que se creia nas mudanças que são qualitativas⁹⁴.

Logo, para os deterministas não existe um objetivo a atingir, pelo contrário, há uma sucessão natural de fatos que o homem não tem gerência, não pode interromper. Na compreensão de Dallari⁹⁵, por trás deste determinismo, existe o medo do imprevisto, da mudança, do risco, justamente pelo impedimento de interferir, de forma efetiva, na vida social.

Opondo-se aos deterministas estão os autores que se designam como finalistas, pois sustentam que existe uma finalidade social, livremente escolhida pelo homem. Afirmam que apesar da ordem natural das coisas, marcada pelo associativo presente em sociedade, é possível agir inteligentemente e com vontade própria⁹⁶.

O homem busca, sempre, sentido de valor, pois sabe que viver em sociedade é possível. Logo, estabelece uma finalidade de acordo com suas necessidades básicas e daí brota um novo questionamento: Sendo o homem, dotado de inteligência e vontade, como valorar devidamente cada coisa, promovendo uma finalidade favorável a todos? Esse é o questionamento feito por Dallari⁹⁷, e que se mostra atual e pertinente, consistente com o que se expôs até aqui.

⁹³ CARVALHO (1999, p. 54): diz: “o homem tem sua vida social condicionada por certo fator, não havendo a possibilidade de se escolher objetivo e de orientar para ele a vida social”.

⁹⁴ Não há necessidade de esforço quando tudo está predeterminado. Esforço, dentro dessa concepção, soa inútil. O determinismo funciona bem para essa forma de encarar a vida e há quem se apegue a isso sem raciocinar. (DALLARI, 1998, op.cit.).

⁹⁵ DALLARI, op.cit..

⁹⁶ DALLARI, op.cit.

⁹⁷ DALLARI (1998/2013), op.cit.

Para Dallari⁹⁸, ainda segundo essa linha de pensamento, a finalidade baseada num valor considerado por todos leva a concluir, primeiramente, que o bem comum é a finalidade social. Agora se deve estabelecer uma ideia precisa do bem comum, já que existe uma grande diversidade de preferências entre os homens. Qual seria o melhor conceito para bem comum de modo a satisfazer a todos sem exclusões, contemplando materialistas e não materialistas⁹⁹?

Quando se fala que a sociedade tem no bem comum a sua finalidade, afirma-se que essa sociedade se empenha em buscar condições de modo que cada indivíduo possa obter os fins particulares almejados. Entretanto, os objetivos, da sociedade e dos indivíduos, não raro são conflitantes. Diante de uma impossível harmonização dos interesses, de maneira espontânea, surge à necessidade de um poder social superior capaz de promover a conciliação em função de um fim geral comum, sem sufocar os grupos sociais¹⁰⁰.

Todo ato é concebido com uma finalidade. Da mesma forma, o ato administrativo ou estatal, em qualquer esfera, tem em seu âmago uma finalidade que demonstrará seu real sentido. Perceber a finalidade do ato é saber se ele está de acordo com a norma que lhe serviu de respaldo, é saber se cabe controle, anulação, revogação, revisão, por estar em desacordo com os ditames constitucionais. Conhecer os fins que toda norma deve ter é conhecer a verdadeira natureza do ato estatal.

Um breve enfoque sobre o critério organicista se faz necessário. Para os organicistas avaliar as tarefas de atividade estatal faz parte da própria natureza do Estado, recusando todos os fins que contrariem sua essência. Para os organicistas a criação do Estado seria independente da vontade humana e o Estado teria um fim em si próprio, independente dos fins colimados pela sociedade. Ou seja:

[...] os indivíduos e os grupos sociais primários são impotentes para isoladamente satisfazer a todas as necessidades complexas da cultura e da economia que dizem respeito ao seu bem-estar material e espiritual, pelo que o poder político tem de, em maior ou menor escala, prover total ou parcialmente à satisfação delas¹⁰¹.

⁹⁸ DALLARI, op.cit.

⁹⁹ Um conceito universal de valor reconhecível como bem para todos os homens, independente de preferências, foi formulado pelo Papa João XXIII (apud DALLARI, 1998, p.69), segundo o qual, em síntese, o bem comum consistiria no conjunto de todas as condições sociais favoráveis ao desenvolvimento integral do homem. Os bens comuns não seriam bens particulares e sim condições. A ideia abarca todos os valores, sejam espirituais, sejam materiais, necessários para que cada indivíduo expanda a sua personalidade. Dallari (1998) crê que ao se organizar em torno do bem comum, a sociedade está bem organizada. Do contrário, foi afastada dos objetivos que a fundamentaram.

¹⁰⁰ DALLARI, op.cit.

¹⁰¹ CAETANO (2014), op.cit., p.143.

É como se o Estado fosse anterior ao indivíduo, estando este em função do Estado e não o Estado em função do indivíduo.¹⁰² Contudo:

O Estado tem a sua razão de ser na necessidade de realização permanente de certos fins essenciais da coletividade política. Esses fins não são alcançados pela mera existência do estado: exigem ação contínua e por isso o Estado tem de desenvolver certas atividades úteis, de modo sucessivo e por tempo indefinido, para corresponder aos seus fins, atividades a que se chamam funções¹⁰³.

Seria, então, uma verdadeira inversão: os indivíduos sempre a serviço do Estado e não o Estado a serviço dos indivíduos¹⁰⁴.

2.3 OBJETIVOS EXPRESSOS NA CONSTITUIÇÃO E SUAS CORRELAÇÕES

Os objetivos fundamentais expressos na Constituição devem margear todos os atos dos Poderes da República Federativa do Brasil? Ou seja, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário devem agir para satisfazer estes objetivos ou estes objetivos são metas abstratas apenas ilustrativas, sem peso de obrigação de agir?

Todo poder só tem justificativa se for para atingir determinados fins. O poder político deve impor limites e regras, coordenando-as de forma a satisfazer fins a serem realizados pelo Estado. O Estado, atenta-se, não pode se abster da realização destes fins, sob pena de não estar cumprindo o dever de exercer o poder político, o qual lhe foi concedido pelo povo. Pertencer a um grupo social implica poder exigir uma conduta segundo os fins, que também podem impor alguns esforços custosos, o que não deve impedir o povo de ter consciência do direito de fixar decisões que satisfaçam suas finalidades¹⁰⁵.

Por isso, o poder político é superior a todos os poderes sociais, pois cabe a este a manutenção da ordem e do progresso à vista do bem comum. Dallari¹⁰⁶ preconiza que o Estado busca o bem comum de certo povo, em determinado território.

¹⁰²“Em última análise é a pessoa humana que importa servir e valorizar: a sociedade, sob todas as suas formas, não passa de um meio de realizar os interesses humanos e o poder não é mais que um instrumento da sociedade. A sociedade tem exigências, e bem grandes: mais por muito que cada um haja de fazer sacrifícios em benefício da coletividade, não pode perder-se de vista que a segurança há de aproveitar às pessoas, que a justiça é exigida pelas pessoas e que o bem - estar que interessa é o das pessoas”. (CAETANO, 2014, op. cit, p. 144).

¹⁰³ CAETANO (2014), op.cit. p.148.

¹⁰⁴ Gropalli (1962, op.cit, p.141): avalia: “*Em contraposição com outros autores, nós julgamos que a finalidade também constitua outro elemento do Estado e precisamente o seu elemento teleológico, a ele identificado e coessencial [...] não se pode conceber que uma pessoa jurídica, como o Estado, não tenha um fim para o qual tenda na manifestação de sua atividade. O projeto, pois, como aquilo que acaba por polarizar toda atividade do Estado e por constituir sua suprema razão de existir, é assim o elemento que melhor exprime e caracteriza sua íntima essência, imprimindo-lhe por si só a estrutura e função.*”

¹⁰⁵ SILVA, José Afonso da - **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

¹⁰⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu - **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

Ora, o desenvolvimento integral da personalidade dos integrantes do povo, deve ser o objetivo do Estado, e as peculiaridades de cada povo determinam uma concepção particular de bem para cada Estado. Posteriormente, no decorrer deste trabalho, se fará claro como este bem comum pode englobar toda a sociedade.

Faz-se aqui, de grande valia, o relato das classificações das normas constitucionais realizada pelo notório jurista Celso de Mello citado por Cunha Júnior¹⁰⁷, o qual leva em consideração a consistência e amplitude dos direitos imediatamente resultantes da norma constitucional para os administrados.

Com base neste critério, as normas constitucionais classificam-se em normas concessivas de poderes jurídicos; normas concessivas de direito a fruir; e normas meramente indicadoras de finalidade¹⁰⁸.

Esta terceira classificação se enquadra com perfeição no que diz respeito à aferição e controle posterior dos atos proferidos e administrados pelo poder político, para que tais atos sempre se posicionem sobre os trilhos dos objetivos declarados na Constituição Brasileira.

É interessante igualmente salientar a classificação de normas constitucionais feita por Barroso apud Cunha Júnior¹⁰⁹:

a) Normas constitucionais de organização, que têm por objetivo organizar o exercício do poder político; b) normas constitucionais definidoras de direitos que tem por escopo fixar os direitos fundamentais do homem e c) normas constitucionais programáticas, que têm por objetivo traçar os fins políticos a serem alcançados pelo Estado.

Barroso se direcionou em função da consistência da situação jurídica dos indivíduos ante as normas constitucionais. Sua proposta teve como critério reduzir a discricionariedade dos poderes públicos na aplicação da constituição e propiciar um critério mais científico à interpretação constitucional pelo judiciário, especialmente no tocante às omissões do Executivo e do Legislativo.

¹⁰⁷ CUNHA JÚNIOR (2004), op.cit.

¹⁰⁸ A saber: “(a) normas concessivas de poderes jurídicos, que conferem ao administrado o poder de fruir imediatamente do bem deferido, independente de qualquer outro ato ou concurso de vontade, criando para o administrado posição jurídica imediata, de plena consistência, prescindindo de qualquer regramento ulterior. Estes poderes jurídicos para serem usufruídos não requerem atuação alheia (b) normas concessivas de direito a fruir, imediatamente, benefícios jurídicos concretos, cujo gozo se faz mediante prestação alheia que é exigível judicialmente, se negada. Aqui também a posição jurídica dos administradores é plenamente consistente. c) normas meramente indicadoras de finalidade, a serem atingidas pelo poder público, sem indicar, contudo, a conduta que as satisfaz. Aqui a posição jurídica dos administrados é menos consistente que nas duas hipóteses anteriores, pois não lhes confere fruição alguma, nem lhes permite exigir que se lhe dê o desfrute de algo. Entretanto, elas conferem aos administrados, de plano, direito de se oporem judicialmente aos atos do poder público, acaso conflitantes com as finalidades que estabelecem.” (MELLO apud CUNHA JÚNIOR, 2004, p.99)”.
¹⁰⁹ CUNHA JÚNIOR (2004), op.cit., p.99.

Os objetivos declarados na Constituição Federal¹¹⁰ são, adotando aqui a denominação mais ampla da doutrina, normas programáticas e para sedimentar a importância destas nada melhor que os pensamentos de Canotilho¹¹¹, que as considera permanentes fontes geradoras de direitos subjetivos para o cidadão. Aliás, esse autor chega a falar no fim das normas programáticas, ou dessa terminologia mais apropriadamente esclarecendo.

Para o teórico o que existe são normas-fim, normas-tarefa, normas-programa, que impõem uma atividade e dirigem materialmente a concretização constitucional. Salienta, ainda, que o sentido dessas normas não é de simples programas, declarações exortações morais, apelos ao legislador, aforismos políticos, juridicamente desprovidos de vinculatividade.

As normas programáticas, hoje, possuem valor jurídico idêntico ao dos restantes preceitos constitucionais. Entretanto, sem margem de dúvida, isto não lhes retira a efetividade e a importância, pois como já mencionado, as normas determinam direções a serem seguidas e atuações a serem enquadradas, às quais estão vinculadas aos caminhos que levam aos fins constitucionais¹¹².

Para Canotilho¹¹³ o sentido dessas normas não é o de simples programas, declarações, exortações morais, apelos ao legislador, aforismos políticos, juridicamente desprovidos de vinculatividade. Em sua opinião, a positividade jurídico-constitucional das normas programáticas significa primordialmente:

(1) vinculação do legislador, de forma permanente, à sua realização (imposição constitucional); (2) vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores, devendo estes tomá-las em consideração como directivas materiais permanentes, em qualquer dos momentos da atividade concretizadora (legislação, execução, jurisdição); (3) vinculação, na qualidade de limites materiais negativos, dos poderes públicos justificando a eventual censura, sob a forma de inconstitucionalidade, em relação aos atos que as contrariam¹¹⁴.

Dessa forma, não se pode pensar que as normas programáticas estejam no texto constitucional apenas como símbolos sem efetividade e eficácia. Assim, os objetivos declarados no Artigo 3º da Constituição brasileira possuem eficácia imediata e devem

¹¹⁰ “É a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e, entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana”. (SILVA JA, 2000, op. cit, p. 109-110).

¹¹¹ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª. ed. Coimbra: Almedina, 1997.

¹¹² CANOTILHO (1997), op.cit.

¹¹³ CANOTILHO (1997), op.cit.

¹¹⁴ Ibidem, p.1103.

margear atos governamentais, apesar de serem normas que alguns nomearam como programáticas.

Os dispositivos atuais não mantêm correspondência com as constituições passadas. A constituição vigente inovou ao colocá-los em seu texto. Correspondem uma interação entre o Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais do homem. Os dispositivos a seguir explicitados têm por fim realizar a democracia social, cultural, racial, econômica, sempre trazendo a baila o princípio da dignidade da pessoa humana e, por conseguinte, a real dimensão do Estado de Direito.

Sem dúvida, o poder político corresponde o verdadeiro destinatário destes dispositivos, pois possui a obrigação, e não a faculdade, de atuar no sentido de concretizá-los. O poder político é que deve dar efetividade a tais dispositivos, de forma imediata, para viabilizar a dignificação humana em todos os aspectos assertivos da palavra.

A Constituinte de 1988 seguiu o exemplo português, que também contemplou objetivos, tarefas e metas em seu texto constitucional para, fundamentalmente, assegurar e promover o bem-estar de todos. Essa enumeração dos fins do Estado brasileiro não é, com certeza, taxativa, não exaure todas as metas; é sim exemplificativa, mas claro, são fundamentais, e correspondem a um piso mínimo de tarefas que o poder público deve ter sempre em mente para serem instrumentalizadas de forma eficaz.

Para as autoridades públicas de todos os poderes, incluindo a instituição do Ministério Público, os objetivos fundamentais são vetores de interpretação, desde o momento da edição até na aplicação de leis e atos normativos e, mais ainda, até nas revisões, e interferências de um poder sobre o outro ¹¹⁵.

2.3.1 Construção de uma sociedade livre, justa e solidária

Mais do que um ideário de justiça e solidariedade, estas são metas concretas que devem fazer parte do escopo do poder estatal de forma permanente. O ideário de liberdade, justiça ¹¹⁶ e solidariedade não são utopias que figuram de forma ilustrativa e abstrata no texto constitucional.

¹¹⁵ JURISPRUDÊNCIA STJ: No domínio econômico- conjunto de bens e riquezas a serviço de atividades lucrativas – a liberdade de iniciativa constitucionalmente assegurada, fica jungida ao interesse do desenvolvimento nacional e da justiça social e se realiza visando á harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção, admitindo, a Lei Maior, que a União intervenha na esfera da economia para suprimir ou controlar o abuso de poder econômico. - (Ementário STJ, nº 10/262 – MS nº 3.351 - 4 – DF. Rel. Min. Demócrito Reinaldo. 1ª Seção. Unânime. Diário da Justiça, 1º - agosto – 1994).

¹¹⁶“A sociedade política existe para substituir, nas relações entre os homens, ao arbítrio da violência individual certas regras ditadas pela Razão que satisfaçam o instinto natural de Justiça”. (CAETANO, 2014, op.cit, p. 145).

Correspondem, na verdade, a um piso mínimo de obstinação que todos os órgãos, todos os atos em todas as esferas estatais, devem perseguir de forma implacável. Se não houver esta obstinação no âmago, na raiz do ato, isto por si só, pode ser alvo de interferência de um poder (função) do Estado sobre outro, correspondendo assim ao real sentido do termo “freios e contrapeso”, fundamentando o controle de um poder sobre o outro¹¹⁷.

A política administrativa e legislativa não pode se contentar com igualdade legal, pois assim estaria tratando desiguais com igualdade e se distanciando de vários objetivos salientados a seguir. Deve sempre concretizar ou buscar concretizar a igualdade social. Como construir uma igualdade justa e solidária se pessoas fundamentalmente desiguais forem tratadas em pé de igualdade pelo poder público, sem considerar as disparidades que envolvem suas existências como pessoas dignas?

Logo, os poderes públicos devem promover políticas públicas no sentido de diminuir estas disparidades e buscar meios e instrumentos que promovam condições de igualdade, real e efetiva, e não a igualdade formal. Como ser totalmente livre ou ter livre iniciativa ou livre concorrência se não forem todos contemplados com as mesmas oportunidades de desenvolvimento humano?

Como ser plenamente justo se nem todos possuem meios de procurar a justiça ou provocar a justiça? Ou, se quando conseguem, são analisados ou julgados considerando uma igualdade formal que não corresponde, nem de longe, à igualdade efetiva ou real? Como ser solidário se não são adotadas políticas públicas que se dirijam a anular esta desigualdade real de forma efetiva, através de atos que se direcionem a justiça social e ao bem-estar comum a todos?

Tais contextos, referentes a uma sociedade “livre, justa e solidária” são históricos e, assim sendo, devem ser construídos por todos num processo permanente, contínuo, logo não pode haver ações que direcionem ao retrocesso, ou seja, a não avançar nas questões que garantam a construção desta sociedade almejada e valorizada como diretiva. Apesar de serem questões abstratas as quais não podemos tocar, todos parecem entender os conceitos de liberdade, justiça e solidariedade, objetivando a sociedade que a constituição almeja, como valor a ser alcançado.

¹¹⁷ JURISPRUDÊNCIA: Ementa: Administrativo. Bloqueio de cruzados novos. Idade avançada. Se o comportamento de Administração impõe ao titular dos depósitos sacrifício individual desproporcional, agravado pela virtualidade do prejuízo irrecuperável ante a idade avançada do mesmo, não é ilegal o ato judicial que garante liminar desbloqueio. (TRF, 4ª Região, MS 90.04.25430/RS, rel.volkmer de Castilho, 3ª Turma, decisão 12-11-1991, AJ2, de 29-1-1992, p.898).

2.3.2 O desenvolvimento nacional: garantias

Os recursos materiais viabilizam a melhoria das condições de vida do homem, sempre no intuito de preservar a dignidade humana. São estes os recursos que propiciam a educação, a manutenção da saúde e a cultura, ou seja, são os meios que proporcionam uma vida estável, sem distúrbios de todo gênero. Obviamente, esse desenvolvimento começa no Humano para se tornar Nacional.

Só existe desenvolvimento da nação se houver desenvolvimento do homem. Isto corresponde ao progresso da nação, quer dizer os poderes públicos devem estar determinados a proporcionar meios do progresso ao indivíduo para que isto se reflita no progresso da nação como um todo. O escopo, o objetivo, o foco sempre se voltam a viabilizar que este progresso chegue a todas as camadas da sociedade no intuito primordial de executar políticas que promovam a igualdade real, pois somente ao alcançá-la pode-se tentar progredir e desenvolver toda a nação.

O desenvolvimento pode ser medido pelo grau de alfabetização, pelo consumo de bens de consumo, de energia elétrica, petróleo, cimento; pelo saneamento básico oferecido a população, pelo índice de mortalidade infantil, pelo sistema hospitalar bem aparelhado, pela existência de grandes empresas geradoras de emprego. São parâmetros concretos que auxiliam a interpretação do desenvolvimento humano. Assim, para viabilizar este desenvolvimento basta à concreção de políticas públicas direcionadas a fomentar tais parâmetros.

Desenvolvimento nacional significa mudanças sociais que privilegiem a nação como um todo. Este desenvolvimento está atrelado sempre ao bem-estar e ao bem comum. Quando um governante opta por trazer um show de determinado artista ou grupo para sua cidade que não possui, sequer, um hospital público, este ato não se coaduna, em nada, com a garantia de desenvolvimento. Desenvolver é algo atrelado a evoluir, e mais que isto, evoluir de forma permanente, consistente. Algo que não existia e passa a existir com características de permanência, durabilidade e que será aprimorado, melhorado ou alargado para algo melhor no futuro.

Desta forma, em um primeiro momento, algo que poderia ser interpretado como uma faculdade de escolha do gestor público, na verdade não tem este condão. O administrador deve escolher seus atos dentro de parâmetros diretivos claros, e estes parâmetros estão delineados de forma inequívoca nas normas constitucionais.

2.3.3 Combate à pobreza, marginalidade e desigualdades sociais e regionais

Para promover o desenvolvimento da nação como um todo, além das políticas públicas voltadas ao avanço do indivíduo, deve haver outras dirigidas ao crescimento regional, favorecendo a homogeneidade dos parâmetros de mensuração do desenvolvimento em si.

Hoje, no Brasil, existem regiões onde as riquezas materiais e estruturais são emergentes, em detrimento de outras sacrificadas por anos de políticas públicas ausentes, negligenciando as características e peculiaridades da região, distanciando a realidade entre elas.

Erradicar a pobreza e a marginalização se incorpora intrinsecamente a políticas de promoção de igualdade social ou real, bem como de promoção do desenvolvimento humano e nacional, tudo relacionado à dignidade humana. Bulos¹¹⁸ pontua:

No Brasil, a pobreza, a indigência e a miséria são comuns, o que se distingue com o triste título de país do terceiro mundo. Metade da população brasileira, de cinco anos, para cima, é tecnicamente analfabeta, não sabendo escrever um simples bilhete, no idioma que conhece. Aproximadamente 60% da população brasileira recebem rendimentos que não ultrapassam dois salários mínimos.

Deste modo, o fundo de combate a erradicação da pobreza, introduzido pela emenda constitucional 31 de 14 de dezembro de 2000, com previsão para vigorar até o ano de 2010, regulamentada pela Lei Complementar 110/01, corresponde a políticas públicas objetivas, com o propósito de direcionar o país na concreção destes fins para o Estado brasileiro¹¹⁹.

A partir deste pressuposto, como o ato do gestor público de trazer um evento vultoso para seu município poderia ser interpretado como algo que garantiria o desenvolvimento nacional, naquele panorama anteriormente traçado, de uma cidade sem hospital público? Este gestor público possui realmente esta faculdade de escolha? Este poder discricionário?

Analisar o contexto de desenvolvimento como instrumento para alcançar objetivos específicos, tais como, erradicar a pobreza e a marginalização, leva a entender que tal ato deveria ser rechaçado ou extirpado; anulado, de alguma forma, pelas instituições que

¹¹⁸ BULOS, Uadi Lammêgo - **Constituição Federal Anotada**. 5ª ed. rev. atual. Emenda Constitucional n. 39/2002. São Paulo: Saraiva, 2003,p.91.

¹¹⁹ JURISPRUDÊNCIA: Pobreza e justiça gratuita – STJ: O benefício da justiça gratuita não se constitui na isenção dos custos e dos honorários advocatícios, mas sim na desobrigação de pagá-los enquanto perdurar o estado de carência econômica do necessitando, propiciador da concessão deste privilégio. Portanto, a parte vencida, gozando da assistência judiciária, será isenta do pagamento da verba honorária, se ou quando persistir aquela situação de pobreza. (Ementário STJ, nº 3/90 – Resp. nº 72.820 – RJ. Rel. Min. Waldemar Zveiter – 3ª T. Unânime. Diário da Justiça, 24 Jun. 1996.

promovem a justiça, evitando gerar efeitos no ordenamento, pois não instrumentaliza o desenvolvimento que proporcionará os fins almejados.

O desenvolvimento voltado para a satisfação de alcançar tais fins revela o espírito constitucional da busca enraizada em conceitos explícitos, concretos; não na especulação ou em devaneios de governantes que possuem parcialidades, pessoalidades, interesses e sentimentos diversos que não se alinham, muitas vezes, à busca declarada nos dispositivos constitucionais, explicitados pelos objetivos do Estado.

Diante disto, entende-se que o desenvolvimento nacional não pode estar atrelado ao pensamento do governante, exteriorizado pelo ato governamental, ato administrativo; ou seja, não pode estar discricionário a sua forma de pensar e agir, mas vinculado às raízes plantadas pela própria Constituição como buscas, metas almejadas. Para isto, deve ser forjado um processo, agora, no presente momento. Todo ato estatal deve possuir uma ligação estreita com este processo entrelaçado com a busca constitucional, instrumentalizada no desenvolvimento nacional, conforme o entendimento do que seja desenvolvimento nacional esclarecido pela própria Constituição, no tópico que trata dos objetivos.

A próxima pergunta que se configura é a seguinte: trazer um evento megalomaniaco para o município que não possui um hospital público se enquadra em um processo garantidor do desenvolvimento nacional? Ou da erradicação da pobreza ou na redução das desigualdades? Diante do até aqui exposto, esta pergunta é respondida de forma natural.

Não é possível erradicar a pobreza, muito menos a marginalização ou ainda reduzir desigualdades sociais e regionais, promovendo um evento que demande uma soma astronômica sem caráter duradouro de progresso. Logo, este ato não instrumentaliza um processo para alcançar o desenvolvimento nacional, e, como tal, apesar de discricionário, não está vinculado à Constituição, logo deve ser extirpado pelos meios judiciais.

Estes tópicos sacramentados no artigo 3º da Constituição são princípios constitucionais e, por tal característica, é inerente, deve vir antes; quer dizer, precipuamente a qualquer ato governamental ou estatal; este balizamento deve ser constante e ininterrupto, nada pode justificar a realização de um ato que venha de encontro ou na contramão das ideias que fundamentam tais princípios.

A transformação de uma sociedade, em especial a brasileira, só ocorrerá com o respeito aos princípios e, especialmente, aos contemplados no artigo 3º da Constituição Federal. Isto porque, diante de tantos interesses, negociatas e sacralizações, transformar o interesse pessoal ou econômico em algo sagrado, que não possa ser objeto de mudança ou

alvo de discussão racional é, para a racionalidade discursiva, como se tais estruturas e pensamentos se tornassem intocáveis, sem poder ser modificados.

Esta sacralização sempre existiu para a satisfação dos interesses de manutenção do *status quo*, ou seja, de facilidades corporativas e corporativistas que não se coadunam com os princípios elencados nestes tópicos constitucionais. Atos simples e rotineiros do poder estatal que não estejam linkados com tais princípios se constituem em afastamento, cada vez maior, daquela sociedade livre, justa e solidária, sem pobreza e sem desigualdades expressivas. Esta é a busca constitucional, ou seja, todas as decisões, por menos importante que sejam, devem sempre estar atreladas, vinculadas, àquela busca, pois sem esta procura permanente, como alcançar a sociedade almejada?

A maior dificuldade para que tais sacralizações, mistificações, possam ser objetos de mudança, de transformações, está, exatamente, em não entender a importância e a necessidade em atribuir a tais princípios o *status* que merecem. Ou seja, não apenas projeções abstratas para um futuro inalcançável ou simples atributo de normas programáticas, mas sim o que são de fato: instrumentos transformadores para, concretamente, chegar onde se pretende. E, mais ainda, instrumentos de uso obrigatório, pois sem estes o interesse maior contemplado na Constituição - a satisfação de objetivos que todos entendem como ideais -, deixam de ser ideais e passem a ser reais.

Até porque, se fosse apenas para que tais objetivos ilustrassem um ideal inalcançável ou utópico, estes não deveriam estar contemplados no texto constitucional da forma como estão. Quer dizer, como princípios que objetivam levar o Estado a um patamar, a uma posição, de desenvolvimento de forma sustentável e robusta e, portanto, de forma permanente.

2.3.4 A promoção do bem comum: sem preconceito e discriminação

O objetivo maior do bem comum deve atingir todo o povo, sem distinção de qualquer natureza, contemplando a influência de todas as raças no desenvolvimento e formação da cultura brasileira, sem discriminações. Esse bem comum não pode ser direcionado a uma parcela da população ou da sociedade, deve abranger todos, independentemente de qualquer ideologia, partido ou facção política que assuma o poder.

Aqui se exterioriza de forma clara a obrigatoriedade de atuação do poder político em fiel obediência aos objetivos. Imagine um partido político assumindo o poder e direcionando as políticas públicas para determinada parcela da sociedade, negligenciando as demais?

Claro que estes atos são passíveis de controle até da anulação pelo judiciário com a simples alegação que o bem comum, o bem de todos, não está sendo respeitado como meta do governo¹²⁰.

Torna-se evidente que estes objetivos são diretrizes para um norte no qual todas as ações governamentais, ou melhor, todas as funções estatais, devem estar atreladas para a plena satisfação de seus preceitos, sob pena de estarem sujeitas ao controle de equilíbrio, que um poder exerce sobre o outro.

Estando estes objetivos exemplificados na constituição (artigo 3º), não se esgotam nestes e estão implícitos em outros dispositivos, mas obviamente ficam mais contundentes e claros quando os comandos neles declarados são seguidos de forma a impor maior efetividade.

Ao declarar de forma explícita os objetivos do Estado brasileiro, o constituinte revelou preocupação em margear os atos estatais com balizas concretas para resguardar que estes atos não se direcionem em sentido diverso dos interesses do povo, o qual fundamenta a razão de existência destas finalidades.

Todos os atos estatais devem estar vinculados ao anseio popular, pois o povo confere legitimidade ao Estado para agir em seu nome. Objetivos expressos na constituição facilitam esta mensuração. Os atos são analisados de forma clara sob a égide de objetivos estampados como contraponto de aferição.

Este tópico constitucional se alia, então, à necessidade de construir uma sociedade democrática includente, ou seja, em que todas as diferenças socioeconômicas sejam bem vindas e respeitadas, contemplando os direitos humanos universais de forma ampla;

¹²⁰ Cf.: Lei 7.716, de 5 de janeiro de 1989: define crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Lei 8.081, 21 de setembro de 1990: estabelece os crimes e as pessoas aplicáveis aos atos discriminatórios ou de preconceito de raça, cor, religião, etnia, ou procedência nacional, praticados pelos meios de comunicação ou por publicação, etnia ou procedência nacional, praticados pelos meios de comunicação ou por publicação de qualquer natureza. Lei 9, 459, de 13 de maio de 1997: altera os arts. 19º e 20º da Lei 7.716, de 5 de janeiro de 1.989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescenta o parágrafo ao art. 140 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). O Decreto 4136, de 30 de julho de 2002, promulga o Protocolo Facultativo à convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher.

JURISPRUDÊNCIA: TJSP: A hermenêutica menos restritiva da Lei 7776/89 leva à ilação de que em nenhum lugar, sob quaisquer hipóteses, pudesse ter alguém com conduta discriminante por raça, cor ou credo, sendo inócuos para a interpretação da norma, conceitos particulares aplicáveis a determinados ramos do Direito, obstando sua Salutar aplicação. (Apelação Criminal nº 141.820-3. Araçatuba – 3ª Câmara Criminal – v.u. – Rel. Des. Franco de Godoy, 10-2-95).

JURISPRUDÊNCIA: STF: Quando a Lei do Congresso prevê a realização de exame psicotécnico para ingresso em carreira do serviço público, não pode a administração travestir o significado curial das palavras, qualificando como a entrevista em cláusula, de cujos parâmetros técnicos não se tenha notícia. Não é exame, nem pode integrá-lo numa aferição corrente de qualquer rigor científico, onde a possibilidade teórica do arbítrio, do capricho e do preconceito não conheça limites. (STF – REextr. Nº 112.676/MG – 2ª T. – Rel. Min. Francisco Rezek, Diário da Justiça, Seção I, 18 de dezembro de 1987, p. 29.144).

percebendo a unicidade que é o ser humano, em um contexto de necessidades, pois mesmo sendo tão diferentes, somos singulares e o bem comum só é possível promovendo o bem de todos.

Para tanto, as diferenças devem ser respeitadas e, mais que isto, defendidas, pois uma sociedade não violenta é forjada com instrumentos que contemplem o apoio às minorias e às diferenças, já que há a singularidade de sermos todos humanos. Promover o bem de todos está relacionado a promover o bem comum e, por conseguinte, promover o desenvolvimento do ser humano como ser único e igual.

A sociedade está sempre em mutação, é dinâmica e se transforma continuamente. Este dispositivo relembra que o objetivo do Estado é o de promover, continuamente e de forma permanente, sem retrocessos, o bem de todos, afastando quaisquer razões de cunho preconceituosas ou discriminatórias; aceitando o fato de que somos únicos, possuímos direitos entendidos como humanos, exatamente por ter caráter fundamental e singular para toda a espécie humana.

Este dispositivo afasta o sentimento de intolerância e de promoção de benefícios ou vantagens de um seguimento específico da sociedade em prejuízo de outro grupo. Também lembra aos representantes do poder que suas ações, ou melhor, suas manifestações de poder devem estar atreladas a promoção deste bem de forma não discriminatória, de modo a contemplar o máximo de pessoas possível.

Uma pessoa é muito mais do que o contexto social, econômico, sexual, ético, no qual está inserida. A ideia aqui defendida é de unicidade do ser humano e, diante disto, o Estado tem a finalidade de desenvolver e promover este ser humano como ser único, que dentro de toda sua complexidade e sua diversidade, possui aspirações, anseios, necessidades únicas e, por isto, não podem ser objeto de diferenciações ou de outras formas de segregações.

Qualquer ato estatal que sustente situações discriminatórias ou atente em sentido oposto ao estabelecido neste dispositivo deve ser extirpado do ordenamento jurídico, exatamente por violar anseios de igualdade no respeito das desigualdades humanas e é neste condão que se sustenta a promoção do bem de todos.

A complexidade do ser humano não se restringe a suas identidades coletivas; é muito mais abrangente. Na verdade abrange toda a humanidade. Magalhães¹²¹ é pontual claramente em relação a isso:

¹²¹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Art. 3º. In: **Comentários à Constituição Federal de 1988**- Coordenadores científicos: Paulo Bonavides, Jorge Miranda, Walber de Moura Angra; coordenadores editoriais: Francisco Bilac Pinto Filho, Otávio Luiz Rodrigues Júnior. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p.36.

Quando nos referimos às pessoas como “eles”, estamos a um passo do genocídio: eles, os Judeus; eles, os mulçumanos; eles, os hutus etc. Quando resumimos uma vida a um predicado como “bandido” estamos construindo muros de difícil transposição. Somos todos pessoas. Pessoas únicas e complexas que podem ser simultaneamente um monte de coisas, mas seremos no final sempre uma pessoa como qualquer outra pessoa.

Entendendo este caráter amplo e complexo, mas que aponta para uma única direção - a de se alcançar o bem comum -, conclui-se que: toda diferença é um contexto e não representa o que seja o ser humano, ou o que este almeja ser.

O artigo 3º da Constituição Federal do Brasil é de suma importância para vincular os atos governamentais, estatais e administrativos aos princípios constitucionais. Só é lamentável que este artigo não seja valorizado e respeitado pela maior parte dos operadores do Direito, impondo aos detentores do poder político os objetivos que, de fato, fundamentam a existência do Estado.

2.4 O TEXTO CONSTITUCIONAL E A REALIDADE

A tridimensionalidade constitucional é uma característica intrínseca, ou seja, que se entrelaça no bojo da constituição, como assevera Vaz¹²². Isto porque, como estatuto jurídico que se constitui em fundamento para a comunidade política em constante evolução e transformação não pode ser ultrapassado pelos fatos sempre em movimento¹²³.

O texto constitucional deve encontrar uma forma eficiente de refletir a realidade constitucional daquela comunidade política e, ao mesmo tempo, acompanhar a evolução da sociedade em constante transformação. Neste sentido, deve consagrar valores fundamentais em seu texto, pois estes são de certo modo perpétuos e direcionam a sociedade para o contexto evolutivo.

O cerne do problema centra-se em reconhecer o peso específico que cada norma possui no bojo constitucional, notadamente, no relevo jurídico dos valores, dos fatos e do próprio texto constitucional¹²⁴.

¹²² VAZ, Manuel Afonso - **Teoria da Constituição**. 1ª ed. Setembro, Coimbra Editora, Coimbra, 2012.

Para ser normativo o texto constitucional deve ser aberto (ordem aberta). (VAZ, op.cit., p.67).

¹²³ As normas jurídico-materiais, em especial, que apontam fins ou incumbências ao Estado, não devem ser predominantemente estatutárias (fechadas), mas diretivas (abertas). (ibidem, p 67).

¹²⁴ As normas constitucionais jurídico-materiais (não-organizatórias), ou seja, àquelas que, relacionadas com o processo de intervenção dos poderes públicos na vida econômica e social, se dirigem às determinações dos fins coletivos e a definição dos modelos jurídico-político-valorativos fundamentais na comunidade. (Ibidem, p .67-68).

Deve haver limites refletidos e reflexivos ao poder interventivo do Estado, e o texto constitucional é a mola mestra que impõe tais limites para que o exercício totalitário ou autoritário do poder não engesse o Estado constitucional. Tais limites devem assegurar a liberdade dos cidadãos e os direitos fundamentais.¹²⁵

Aqui está o sentido tridimensional da constituição, ou seja, não é um mero texto e não se limita apenas a traduzir a cultura ou a realidade de um povo, é muito mais que isto, é aglutinador ativo de três elementos: axiológico (valores), político e sociológico (realidade). Estes elementos caracterizam o ambiente em que o texto constitucional será interpretado e aplicado.

Afinal, como postula Vaz¹²⁶ “o poder da constituição está em consagrar princípios e regras que correspondam a opções de valores queridos e firmados na consciência geral da sociedade, embora ainda não estejam realizados, na prática contribuindo assim para a transformação efetiva da sociedade”.

A constituição delega ao Estado uma função, reconhecendo a de conformação social, ou seja, atribui ao Estado a tarefa de se amoldar às aspirações sociais. Assim sendo, se adequar à função de promover e garantir a igual dignidade de todos, correção de injustiças, criar condições de real igualdade de oportunidades para todos. Isto é, todos aqueles parâmetros enquadrados como finalidades propostas ao Estado pela constituição. Propõe ao Estado um conjunto de tarefas sociais, econômicas, culturais das quais não pode desvincular-se, impondo o princípio da socialidade.

A constituição não deve dificultar a ligação entre as opções constitucionais e à realidade presente e futura. Para garantir a força normativa da constituição esta não pode ignorar a realidade, nem os interesses sociais. A eficácia da constituição se traduz em conseguir integrar a vida política concreta ao interesse social. Para isto não pode limitar-se em uma linguagem ideológica fechada; da mesma forma, não se pode confundir linguagem aberta, como simples normas programáticas, tal como, o Art. 3º da Constituição Federal do Brasil.

A aspiração da constituição é tornar-se realidade no menor decurso de tempo possível, ou seja, se amoldar e se fundir a sociedade com a maior eficácia possível. Para tal, a

¹²⁵ “A contraposição entre constituição formal e constituição material é ultrapassada, porquanto os valores fundamentais e os fatos decisivos na vida da comunidade têm de caber no texto constitucional e, com base neles, conformar essa mesma comunidade política”. (VAZ, 2012, op.cit, p.68).

Andrade [Et al] (apud VAZ, 2012) diz que a constituição é sempre material, dado que mais não é **uma unidade de sentido cultural**. (grifo nosso).

¹²⁶ VAZ (2012), op.cit, p.69.

constituição deve ser normativa, ou seja, mais que um simples texto; um texto interpretado e apostado à realidade, aplicado aos valores culturais da sociedade que se pretende representar.

A mutação constitucional se adere ao entendimento que a interpretação desta mude sem que necessariamente a norma mude, se adequando assim à realidade e à cultura em transformação. Assim, mesmo a norma constitucional sendo de natureza fechada, a mutação constitucional pode atribuir-lhe um sentido novo.

Este fenômeno aconteceu em Portugal, em 1986, onde uma proposta de lei, que não foi considerada inconstitucional, permitiu a reprivatização de empresas já nacionalizada, quando havia uma norma constitucional (1976) negando esta possibilidade. Desse modo, a interpretação da norma mudou sem mudar a norma, mesmo em constituição menos abertas como a de Portugal visto que o Estado se mantém dono majoritário, com 51% das ações de capitais das empresas¹²⁷.

Como muito bem esclarecido por Dallari¹²⁸, o Estado existe para satisfazer direitos fundamentais e deve-se entender que o Estado não é uma entidade divina e sim fruto da criação humana, mas, além disto, uma criação humana para satisfazer objetivos. Estes objetivos relacionam-se com diretrizes que esta criação humana deve seguir de forma concreta para alcançar algo positivo¹²⁹.

Estas diretrizes não devem ser entendidas como algo no campo da teoria; deve tais diretrizes ser colocadas em prática rotineiramente, estar presentes no cotidiano dos atos estatais, pois de nada servem se não forem utilizadas como alvo de metas concretas, e não algo que deve permanecer no campo das ideias.

Entende-se que administrar é escolher. São feitas escolhas, pois como sabemos, e o jargão mor da economia nos faz lembrar, os recursos são escassos e as necessidades são ilimitadas; logo esta escolha do administrador não pode ser livre nem estar condicionada apenas por sua vontade pessoal, maturidade emocional, vivência, ou habilidade administrativa. As diretrizes condicionam estas escolhas, limitam, colocam balizas.

¹²⁷ “A teoria geral do Estado está para o Direito do Estado, assim como a teoria da constituição está para o direito constitucional. A teoria geral do estado discorre sobre o fenômeno estatal, seus antecedentes, surgimento, desenvolvimento, alcance e limites; teoriza sobre o SER do Estado e seus elementos constitutivos.” (VAZ, 2012, op.cit, p. 15-16).

¹²⁸ DALLARI (1998/2013), op.cit.

¹²⁹ Saber sobre o Estado e o que esse significa, se positivo ou negativamente, é essencial à promoção dos direitos fundamentais da pessoa humana. É necessário ir em busca desse conhecimento, pois só a partir desse se reconhece a inutilidade de uma teoria que não se aplica. O Estado não é bom ou mau por si mesmo e será bom ou mau a depender de quem o controla. Lembrando que o Estado é criado pelo homem. (DALLARI, op.cit.).

O administrador público deve entender que o Estado é uma criação humana e ele é apenas o escolhido para satisfazer os interesses daqueles que criaram o Estado, ou seja, o povo.

O administrador deve entender que não sendo o Estado uma criação divina e, conseqüentemente, não sendo o administrador a representação de uma divindade que tudo pode, inclusive administrar conforme seu entendimento, sem respeitar os motivos que levaram à criação do Estado - realizar justiça social, concretizar mecanismos que fomentem a solidariedade, a dignidade da pessoa humana, o bem comum, a paz social -, tudo deve ser contemplado de forma clara, como diretrizes que o Estado deve seguir para alcançar as metas desejadas pelo povo, seus verdadeiros criadores.

O administrador deve entender que é um instrumento, apenas isto, escolhido pelo povo para satisfazer os interesses deste povo. E estes interesses foram explicitados de forma incontroversa no texto constitucional, não dando, ou não permitindo, desta forma, margens para interpretações equivocadas¹³⁰.

Como o povo não pode ficar à mercê das escolhas realizadas pelo gestor público, principalmente quando se afasta dos interesses que fundamentam os motivos que fizeram este povo criar o Estado; ou seja, escolhas que se afastam dos objetivos, das diretrizes assumidas como fundamentais à sociedade almejada, deve haver controle para eliminar escolhas que estejam na contramão daquilo objetivado para o Estado, que só existe em função do povo e para o povo e não para satisfazer interesses do gestor-administrador público.

Este controle é realizado pelos profissionais da área jurídica, promotores, juízes, defensores, procuradores, advogados, que devem atuar no intuito de invalidar ou tornar nulas escolhas equivocadas do gestor público.

Para tanto, estes profissionais, devem possuir conhecimento profundo dos mandamentos do Estado. Devem estar a par da direção que se pretende seguir, metas que se pretende alcançar, objetivos a serem cumpridos e que deveriam sempre estar por trás de qualquer ato estatal. Não se pode esquecer que o Estado foi legitimado pela vontade do povo, logo todos os interesses devem estar voltados para sua satisfação.

Assim sendo, os profissionais da área jurídica têm a relevante incumbência de colocar o Estado de volta aos trilhos, quando escolhas equivocadas o tira da direção. Esta direção legitimou a criação do Estado, portanto não são meros programas teóricos sem condão de

¹³⁰ O jurista, mais que qualquer pessoa, deve conhecer o Estado, como está organizado e de que maneira funciona. Suas funções o colocam em contato direto com os mandamentos ou com os agentes estatais. (DALLARI, 2013, op.cit.).

obrigatoriedade. Daí a importância dos profissionais da área jurídica de entender a ligação estreita, ou seja, o condão de obrigatoriedade entre as escolhas efetuadas pelos agentes estatais e a contemplação dos objetivos do Estado, como acentua Dallari¹³¹. Afinal, estes profissionais são responsáveis por retirar do ordenamento jurídico a escolha incompatível ou incongruente com os anseios do povo.

Quando o gestor público escolhe pagar uma agência de publicidade para realizar propaganda de seus feitos com a intenção de se manter no poder, numa cidade onde há escolas públicas insuficientes ou de baixa qualidade, hospitais ou segurança pública mal estruturados e ineficazes, está fugindo dos objetivos. Levando-se em conta o jargão econômico, recursos escassos- necessidades ilimitadas, esse gestor está deslocando o ente estatal que representa do caminho determinado como fundamental pelos legítimos donos do poder, seus representados.

Não há como satisfazer as diretrizes elencadas na Constituição, como o caminho a seguir, desperdiçando recursos públicos em prol da satisfação de interesses pessoais que não se coadunam com os dos que lhes proporcionaram o mandato. Não existe interesse popular em gastar recursos, que deveriam ser destinados ao bem comum seguindo os princípios relacionados com a justiça, com a dignidade e com a solidariedade, com o propósito de satisfazer interesses de promoção pessoal, ou de perpetuação no poder.

Nota-se, não ser respeitado em vários governos tal entendimento de que o gestor não pode exercer escolhas afrontosas aos objetivos do Estado. Cada vez mais, presenciam-se propagandas de Estado e governos contrárias aos objetivos escolhidos como fundamentais para forjar a sociedade pretendida. Os interesses pessoais e egoísticos daqueles que exercem, por representação, o poder, viraram regra, sendo exceção quem administra de forma responsável e consciente, contemplando as diretrizes do Estado.

Cabe aos profissionais da área jurídica atuar no empenho de estabelecer mecanismos de freios e impor medidas que restaurem a direção assumida como satisfatória para uma sociedade desenvolvida nos moldes das finalidades para as quais o Estado foi criado.

Que desenvolvimento ou evolução haverá para uma sociedade nos moldes de contemplar todos aqueles parâmetros de justiça social, elencados na Constituição no art. 3º, I, quando se promove um governo ou uma realização de governo com propaganda? Não devemos confundir propaganda de governo com publicização de atos estatais.

A resposta a esse questionamento revela exatamente o pensamento oculto por trás de tal ato: o de satisfazer o interesse pessoal ou partidário e não o do povo. Quando a resposta à pergunta feita sobre o conteúdo da realização do agente estatal nos direciona a interesses

¹³¹ DALLARI (1998/2013), op.cit.

pessoais e egoísticos; fica claro que os objetivos do Estado não estão sendo considerados, pois se deve alcançar o bem comum e não o pessoal ou partidário.

Assim sendo, o interesse do povo está relevado a um plano secundário e, sendo assim, está sendo negligenciado a um papel coadjuvante, quando na verdade deveria assumir o papel fundamental. A primeira atitude para corrigir tal situação é reconhecer que ela existe. A segunda é ter a coragem para frear este processo que vai de encontro a interesses poderosos. A terceira atitude é a de modificar este ato tornando-o nulo ou tirando os efeitos, corrigindo a decisão que afronta o interesse popular¹³².

Para Dallari¹³³, ter bom conhecimento sobre as instituições e acerca dos problemas da sociedade atual é fundamental à boa formação dos juristas, que têm papel de destaque no mundo contemporâneo. Daí a relevância de ter plena noção do que a sua atuação implica, lançando mão de técnicas para solucionar os problemas.

A teoria geral do Estado é a disciplina que sistematiza os diversos conhecimentos no intuito de aperfeiçoá-lo, entendendo que este é ao mesmo tempo fato social e uma ordem para atingir objetivos específicos com justiça e eficácia. Então, entender o Estado e a realidade social na qual se encontra imerso é a chave para gestão eficaz e justa que permeia a atividade da administração pública, considerando as finalidades que justificaram a criação do Estado.

Entender que os objetivos fundamentaram a criação do Estado, é compreender a importância de seguir tais parâmetros ao elaborar ou concretizar qualquer ato, seja legislativo ou executivo. Mesclando o entendimento sobre as finalidades e a realidade social do estado não haverá ações equivocadas passíveis de serem invalidadas. Assim sendo, o administrador público e o legislador devem ter em mente a realidade social na qual o Estado está inserido e as finalidades elencadas como preponderantes, visando melhorias desta realidade, pautadas em critérios de desenvolvimento de todos os indicadores sociais, sempre de forma evolutiva e sem retrocessos.

O administrador público, assim como o legislador, não pode agir de forma irresponsável, sem contemplar as finalidades, sem observar a realidade social do Estado. A carapuça da ignorância não pode servir para se esquivar da responsabilidade de agir conforme os fins do Estado. Entendendo os fins (objetivos) como elemento que forjou a criação do

¹³²De acordo com Dallari, saber sobre as instituições, ter consciência de como funcionam, evita que a pessoa viva numa sociedade, sem vontade e/ou inteligência, como um autônomo. Também é sempre oportuno ter noção de que forma se torna possível a resolução de eventuais problemas, evitando a importação de fórmulas, sem incorrer no erro de aplicar ideias consagradas de maneira simplista, sem adequá-las à realidade social (DALLARI, 2013, op.cit.).

¹³³ DALLARI (1998/2013), op.cit.

Estado, tais agentes públicos perceberão que não podem atuar sem contemplá-los, ou de forma desatrelada destes fins. Trata-se de questões públicas; o agente tem a obrigação de saber da realidade social e das finalidades, pois suas ações devem estar balizadas por tais parâmetros.

Analizando uma realidade estatal em que todos os indicativos econômicos e sociais sejam positivos; os índices de pobreza estejam próximos de zero; não exista inflação; haja índices de violência insignificantes; infraestrutura desenvolvida; serviços estatais ágeis, eficazes e desburocratizados; serviços de educação e saúde que contemplem a totalidade da população de forma isonômica e não discriminatória; a distribuição de renda seja ampla; os índices de desenvolvimento humano satisfatórios; não se verifiquem tensões sociais de quaisquer espécies; e os níveis de corrupção sejam irrisórios, ainda assim, as finalidades pretendidas que justificaram a criação daquele Estado não podem ser negligenciadas.

Além disso, se o Estado ainda não conseguiu sedimentar, por exemplo, mecanismos que permeiem a solidariedade entre sua população, e tal objetivo está estruturado como parâmetro para o seu desenvolvimento, o agente público não pode efetuar escolhas que desvie o Estado de atingir tal fim, em função de uma escolha que contemple interesses pessoais, de grupos ou partidários.

A força de contemplar os objetivos está em satisfazer o que a sociedade decidiu como preponderante para justificar a vida em um sistema organizado, em forma de Estado, tendo sempre por premissa que o titular do poder é o povo, e o agente estatal está ali para representá-lo.

Assim sendo, o interesse é continuamente o do povo e não o do representante. Propagandas de governo ou gastar recursos públicos com eventos e/ou obras desnecessárias permeiam um interesse que não coaduna com o popular.

O interesse popular orbita em torno do que o povo escolheu como parâmetro para a sociedade onde pretende viver, ou seja, os objetivos que esta sociedade deve perseguir de forma sustentável, sem retrocessos. Até porque, o Estado, como sujeito ativo desde sua concepção, atua a partir de grupos que tomam decisões, colocando-se, não raro, como agentes ou órgãos estatais, como apregoa Dallari¹³⁴.

Para Dallari¹³⁵ isso, por si, é suficiente para entender a importância que se deve dar à formação do jurista contemporâneo e ao estudo da teoria geral do Estado. Universalmente, o estado é pessoa jurídica, sendo assim reconhecido e tendo vontade expressa por intermédio de

¹³⁴ DALLARI (1998/2013), op.cit.

¹³⁵ DALLARI, op.cit.

pessoas ou órgãos. A partir dessa realidade, todas as teorias se ancoram em prol da limitação do poder jurídico do Estado, assim como o apresentam como sujeito com obrigações e direitos, sempre na esfera jurídica.

Neste sentido, deve-se reconhecer que as pessoas responsáveis pela tomada das decisões em nome do Estado ou dos órgãos estatais são falíveis; possuem interesses escusos, interesses pessoais de projeção e/ou de promoção pessoal, de se perpetuar no poder, desconsiderando o papel do Estado em cumprir tarefas relacionadas com o povo, em sua generalidade.

O Estado possui obrigações jurídicas a realizar, não para amanhã apenas, ou para o futuro, e sim para hoje, imediatamente, este é o papel do Estado. É a razão para a qual foi concebido. O Estado não autoriza seus representantes a fazer escolhas ou tomar decisões apartadas; ou que se distanciem daqueles parâmetros que o corporificam. Desta forma, estes parâmetros (diretrizes), um de seus elementos, não podem ser negligenciados, pois constitui o cerne, o espírito do Estado.

O ser humano não pode ser apartado, desatrelado, separado de sua alma ou, para quem não acredita em alma, não pode ser afastado de suas esperanças, de sua razão de viver, de suas aspirações; neste sentido, portanto, não se podem afastar as atividades estatais dos objetivos do Estado.

Caso fossem respeitadas as finalidades do Estado, na elaboração ou na exteriorização de todo ato Estatal, sem sombra de dúvidas a realidade social e econômica vivenciada no Brasil seria outra. Os recursos advindos dos tributos não seriam desperdiçados, mas otimizados no intuito de alcançar a sociedade almejada pelo povo desde a fundação do Estado¹³⁶.

Estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, referente ao período de 2010 a 2013, em *Estatísticas Tributárias na América Latina e Caribe*, a diferença entre a arrecadação tributária, do Brasil em relação aos países ricos pulou de 0,4% para 1,6% no período contemplado pelo relatório. O peso dos tributos foi o dobro da média no Brasil, comparando a 20 países da América latina. De acordo com esse relatório, a carga tributária adequada a um país deve ser definida pela extensão, ofertada pelo Estado aos contribuintes, em termos de bens e serviços¹³⁷.

¹³⁶ O Brasil tem a maior carga tributária da América Latina e supera muitos países desenvolvidos. Em 2013 o Brasil arrecadou mais, em termos percentuais que muitas nações desenvolvidas. A receita de tributos no Brasil neste ano de 2013 totalizou R\$1, 728 trilhões, conforme relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Organização para Cooperação Econômica - OCDE, comissão da ONU (Organização das Nações Unidas) para a América Latina. Cf.: www.valor.com.br/brasil/3946654/brasil.

¹³⁷ Fonte: <http://www.iadb.org/>.

Ora, os dados socioeconômicos revelados na realidade brasileira não se coadunam com o apresentado pelo relatório em questão. Se o Brasil possui uma das maiores cargas tributárias do mundo e isto reflete a quantidade de bens e serviços que deveriam ser fornecidos pelo Estado, como o Brasil poderia expor situação socioeconômica tão grave e divergente da quantidade de tributos arrecadados que revela a receita do Estado?

Receita que se fosse canalizada exclusivamente para satisfazer os objetivos da República federativa do Brasil tirariam o país da realidade sócio- econômica em que se encontra. Aqui se revela a importância de os atos estatais caminharem lado a lado com as diretrizes do Estado. Porque, assim sendo, se dá a transformação gradual da realidade, com a melhora dos indicadores sócio-econômicos, dos índices de desenvolvimento humano, da percepção positiva da atividade estatal pelos cidadãos.

Os representantes do povo, indicados de forma livre e soberana para satisfazer a sua vontade, segundo a carta constitucional, transmitiram, por meio da assembleia constituinte, a obrigação de indicar o caminho a seguir e os objetivos a alcançar. Visando, sempre, os interesses do povo, real detentor do poder, para que este possa viver uma realidade socioeconômica com indicadores melhores.

Isto implica em aceitar como positivo o questionamento sobre possuir ou não possuir a sociedade humana uma finalidade, pois escolheu livremente, através de seu representante constituinte, as finalidades pretendidas para aquela sociedade, à qual se pretendia forjar naquele momento. E tais finalidades foram esclarecidas formalmente no texto constitucional, explicitando a vontade da sociedade humana. Dallari¹³⁸ assegura: “*A indagação a respeito de um finalismo social é da maior importância, implicando o problema fundamental da liberdade humana*”.

O ser humano dotado de liberdade escolheu viver em sociedade e, mais que isto, escolheu se agrupar num território de forma soberana, chamando de Estado. Obviamente, toda escolha está direcionada a um determinado fim social, uma sociedade almejada com valores concretos e determinados¹³⁹.

Nada há de abstrato nos fins elencados na constituição; interpretá-los como meros programas não traduzem a alma de tais dispositivos. São muito mais que isto; são diretrizes às quais o agente estatal está atrelado em todas suas ações e das quais não pode se desvencilhar.

¹³⁸ DALLARI (2013), op.cit., p.33.

¹³⁹ DALLARI (1998/2013), op.cit.

Na verdade, o agente público está subordinado a agir conforme tais diretrizes, pois estas representam a escolha livre para um fim social específico e como acentua Dallari¹⁴⁰ “existem três elementos que caracterizam uma sociedade por mais divergentes que sejam: sempre haverá uma finalidade ou valor social; sempre haverá manifestações de conjunto ordenadas; sempre haverá o poder social”.

A finalidade social se entrelaça com a situação de possuir um objetivo estabelecido e sempre pressupõe um ato de escolha livre, direcionada a alcançar determinados objetivos, que se constitui como finalidade do Estado. Para alguns este artigo terceiro simboliza a Constituição dirigente, ou seja, a direção a seguir. Canotilho¹⁴¹ já se preocupava com a efetividade da chamada Constituição dirigente¹⁴².

Isso porque, para as Constituições sociais, o campo de abrangência das decisões governamentais é muito maior, logo as políticas econômicas sociais dos governos devem estar atreladas aos parâmetros Constitucionais diretivos.

Esta restrição apontada pelo texto Constitucional concernente a estas diretivas, não diminui a diversidade da atuação, apenas baliza tal diversidade no âmbito das margens apontadas pelas diretrizes constitucionais. As constituições sociais por ser uma mescla das constituições liberais e das constituições socialistas, são mais amplas, permitem uma ação dos governantes de forma mais vasta, por isto a necessidade de limitação pelas diretivas constitucionais.

O constitucionalismo liberal, exatamente pelas características de não intervenção e não previsão de uma intervenção na economia, de certa forma é muito menos democrático e mais limitador da ação estatal e governamental que o constitucionalismo social, no qual as ações só devem respeitar as finalidades, as diretivas. A constituição finaliza a busca permanentemente de se alcançar uma sociedade justa, livre e solidária e por isto todos os atos estatais são condicionados para o alcance daquela finalidade.

¹⁴⁰ Ibidem, p.32.

¹⁴¹ CANOTILHO (1997), op.cit.

¹⁴² Canotilho (1997, op.cit) entende que a Constituição dirigente amplia as tarefas do Estado, impondo finalidades econômicas e sociais vinculantes as instâncias de regulação jurídica. Assim entendendo, percebe-se que a política não deve agir de forma livre, e desvinculada dos dispositivos constitucionais, ou seja, na verdade não existindo um poder discricionário livre e desatrelado às imposições Constitucionais, o poder discricionário só existiria para efetuar escolhas paralelas que não afrontam as normas da Constituição, mesmo àquelas ditas dirigentes, que apontam para uma finalidade. Assim sendo a direção político-constitucional expressas nestas normas dirigentes fornecem limites de forma permanente para escolhas governamentais.

2.5 DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

A noção de Direitos fundamentais é mais antiga que o surgimento da ideia de constitucionalismo, que tão somente consagrou a necessidade de insculpir um rol mínimo de direitos humanos em um documento escrito, derivado diretamente da soberana vontade popular¹⁴³.

Para que o Estado cumpra a tarefa garantidora dos direitos humanos fundamentais, deve seguir uma direção predefinida, escolhida pela sociedade de forma a viabilizar a concretude daqueles direitos. Esta direção está clara e explicitada no texto constitucional para que não haja dúvidas ou incertezas sobre qual a diretriz escolhida por quem possui de fato o poder, ou seja, o povo. Estas diretrizes são as finalidades, os objetivos do Estado. Moraes¹⁴⁴ assegura: “Os direitos fundamentais são previsões absolutamente necessárias a toda constituição, pois consagram o respeito à dignidade humana e garantem a limitação do poder, e claro, fazendo isto, promovem o desenvolvimento pleno da personalidade humana”.

Assim, promovendo o desenvolvimento da personalidade humana, estão os direitos fundamentais garantindo os rumos que o Estado está obrigado a seguir, pois foram escolhidos pela soberania popular.

A personalidade humana é desenvolvida em critérios humanitários, tais como, a solidariedade, a dignidade, a fraternidade, a realização do bem comum sem distinções raciais ou discriminatórias, ou seja, de acordo com as diretrizes elaboradas para o Estado e os valores entendidos como fundamentais para aquela sociedade. Conforme preceitua Moraes¹⁴⁵: “O poder delegado pelo povo a seus representantes, não é absoluto, conhecendo várias limitações, inclusive a previsão de direitos humanos fundamentais, do cidadão relativamente aos demais cidadãos e ao Estado”.

O homem cede parte de sua liberdade no intuito de conferir ao Estado o poder para regulamentar sua vida, sua interação com outras pessoas e com o mundo, isto é, cede o poder, mas não deixa de ser a fonte deste. O estado ao se apropriar deste poder, como acontece,

¹⁴³ “Os direitos humanos fundamentais surgiram com a ideia de limitação e controle dos abusos de poder cometidos pelo Estado e por suas autoridades, e face à consagração de princípios que orbitam na igualdade e na legalidade, característicos do Estado contemporâneo. [...]Conforme declarado na doutrina os direitos fundamentais precedem o constitucionalismo e representam a soberania da vontade popular que abriu mão de certas liberdades em prol de viver agrupada em um estado soberano, dentro de determinado território. Nota-se que o indivíduo perde, ou melhor, dizendo abdica de parte de sua liberdade para viver em um Estado de direito que lhe garantirá o exercício de direitos fundamentais. Assim o cidadão outorga ao Estado a função garantidora de direitos declarados como fundamentais”. (MORAES, 2011, p.1).

¹⁴⁴ MORAES, Alexandre de - **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, comentários aos artigos 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p.2.

¹⁴⁵ Ibidem, p.1.

muitas vezes negligentemente desconsidera esta premissa. Esquece que a fonte do poder não está nele e sim no povo.

O povo confere este poder ao Estado para impedir a arbitrariedade e a anarquia. Porém, em várias situações o Estado passa a agir com a arbitrariedade que deveria combater. O Estado deve, neste caso, corrigi-la a fim de retomar a posição para a qual, originalmente, foi criado. Posicionando-se como combatente das arbitrariedades, abrindo mão de agir conforme as próprias vontades sem contemplar o contexto e as finalidades aos quais está subordinado.

Analisando tal contexto, torna-se clara a inadmissibilidade de um poder discricionário absoluto. Todo poder estatal está vinculado, quando não houver lei que o faça, existem os objetivos do Estado, que o delimitam, restringem e enquadram.

Não se pode admitir em um Estado de Direito, poderes estatais absolutos e desvinculados das finalidades que justificaram sua criação. Como frisa Moraes¹⁴⁶, a previsão dos direitos humanos fundamentais se volta à proteção, de forma ampla, da dignidade humana.

O povo autorizou ao Estado a atuar em seu nome, mas com ressalvas, com limitações, sempre considerando ações convergentes com as finalidades intencionadas pelo povo quando resolveu criá-lo. Estas ações se direcionam a sedimentação da dignidade humana; da justiça; da capacidade de consenso; do equilíbrio de interesses; da equidade; da transparência; da harmonização; da correção funcional; dos resultados satisfatórios; da proteção efetiva da liberdade; da praticabilidade; da formação de unidade; da igualdade social; da segurança jurídica; da razoabilidade; e da ordem pública voltada para o bem comum.

A boa hermenêutica visa restaurar o sentido, o conceito orgânico do direito; apura o conteúdo e os fins das normas jurídicas. Neste sentido, a hermenêutica também serve de parâmetro, de ferramenta, para corrigir o ato Estatal que se desvincula das finalidades do Estado¹⁴⁷.

¹⁴⁶ MORAES (2011), op.cit., p.2.

¹⁴⁷ Canotilho (1997, p.1109) enumera princípios interpretativos das normas constitucionais:

-“Da unidade da Constituição: a interpretação Constitucional deve ser realizada de maneira a evitar contradições entre suas normas; - Do efeito integrador: na resolução dos problemas jurídicos- constitucionais deverá ser dada maior primazia aos critérios favorecedores da integração política e social, bem como ao reforço da unidade política; -Da justeza ou da conformidade funcional: os órgãos encarregados da interpretação da norma Constitucional não poderão chegar a uma posição que subverta, altere ou perturbe o esquema organizatório – funcional constitucionalmente estabelecido pelo legislador constituinte originário; -Da concordância prática ou da harmonização: Exige-se dar à condenação e a combinação de bens jurídico em conflito de forma a evitar o sacrifício total de uns em relação aos outros; - Da força normativa da constituição: Dentre as interpretações possíveis, deve ser adotada aquela que garante maior eficácia, aplicabilidade e permanência das normas constitucionais”.

Moraes¹⁴⁸ expõe que:

A Constituição Federal do Brasil informa de forma clara e incontestável que existem objetivos fundamentais a serem seguidos pelas autoridades constituídas estatais e governamentais em questões de progresso e desenvolvimento da nação Brasileira, as quais não podem ser negligenciadas. A partir destas definições de quais são os objetivos elencados no artigo 3º, e de seu entendimento é que os diversos outros capítulos da nossa Carta Magna passa a estabelecer regras para o fiel cumprimento. Tais objetivos servem de vetores para que o **interprete**, o legislador ordinário e o aplicador da lei **interpretem** os demais dispositivos legais, **interpretem** a legalidade dos atos Estatais, interprete a adequada aplicação da lei. (grifo nosso).

Interpres é a origem latina para a palavra interprete e se refere àquele que descobria o futuro nas entranhas das vítimas. Seria como se, para entender o verdadeiro sentido da lei, precisássemos desentranhar, tirar das entranhas a essência, aquilo que corresponde ao âmago da lei. Muitos entendem que o âmago, o cerne, da lei ou, mais grotescamente, as entranhas da lei são os valores.

As finalidades elencadas no artigo 3º são de cunho obrigatório e não meros programas, os poderes públicos, portanto, devem estar sempre buscando meios e ferramentas para implementar e concretizar tais finalidades que representam valores.

Assim, na construção de uma sociedade justa, para a efetiva adoção dessa diretriz, deve existir uma política administrativa e legislativa não limitada, não adstrita à pura igualdade legal. Devem ser adotadas normas especiais voltadas a corrigir os efeitos díspares de tratar os desiguais de forma igual promovendo, desse modo, condições de igualdade real e efetiva.

¹⁴⁸ MORAES (2011), op.cit., p.8.

3. INDICADOR SOCIAL: O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Os economistas Mahbub ul Haq¹⁴⁹, paquistanês e Amartya Sen, indiano, ganhador do Premio Nobel de Economia de 1998, criaram em 1990 o IDH. Esse mecanismo ajudaria o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), que publica, anualmente, como lembra Oliveira GB (2002) um documento de grande relevância: Relatório Mundial de Desenvolvimento Humano (RDH), a tornar mais eficiente a medição do bem-estar de um país. O IDH não se atém apenas ao seu PIB, que se concentra no crescimento da economia.

Trata-se de medida, quase sempre estatística, utilizada com a finalidade de revelar, em termos quantitativos, determinado abstrato de cunho social, cientificando acerca de algo que tenha a ver com algum fator sobre a realidade em dada sociedade; o Indicador Social serve a pesquisas ou à formulação, acompanhamento e validade de programas, bem como políticas públicas.

O IDH, a exemplo das Metas do Milênio¹⁵⁰, pela sua amplitude, favorece comparações com situações no âmbito internacional. Além disso, permite aos países mais pobres, ações de orientação internacional, que visam à promoção de iniciativas internas que favoreçam a reversão de quadros desfavoráveis, como a fome no mundo.

Os valores de aferição dessa realidade, pensando-se em condições de vida favoráveis, quando se trata de um indicador, são fixados por organizações com atuação mundial.

Os indicadores podem ser analíticos ou sintéticos. No primeiro caso, se constituem por variável única: esperança de vida ao nascer, taxa de alfabetização, escolaridade média etc. No segundo, resultam do conjunto de variáveis, caso do IDH¹⁵¹, que a Organização das Nações Unidas – ONU utiliza para avaliar a qualidade de vida das pessoas.

Os critérios utilizados para calcular o IDH, são baseados na média geométrica de três diferentes índices: educação, longevidade, expectativa de vida, e renda per capita nacional,

¹⁴⁹ Para Ul Haq (1995, apud MARIANO, 2012) “as maiores vantagens do IDH são: (a) baseia-se na ideia de que o desenvolvimento se relaciona com a ampliação das escolhas de um ser humano; (b) inclui um número pequeno de variáveis, o que o mantém simples e manejável; (c) agrupa diversas informações em um único valor; (d) avalia tanto aspectos econômicos quanto sociais; e (e) é flexível e pode ser gradualmente melhorado com o tempo”.

¹⁵⁰ Cf.: http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf

¹⁵¹ Segundo Gor e Guital (2010), a abordagem do desenvolvimento humano surgiu como uma tentativa de recolocar as pessoas no centro do discurso e das ações relacionadas às políticas econômicas e sociais. Para Oliveira GB (2002), na perspectiva do desenvolvimento humano, a preocupação central deixa de ser o quanto se está produzindo e passa a ser o como isso está afetando a qualidade de vida da população

que se refere a todo o rendimento bruto de determinado lugar dividido pelo número de habitantes, por exemplo.¹⁵²

É através da média geométrica desses três fatores, renda, saúde e educação, que se obtém um valor que varia de 0 a 1. Até 0, 499 o desenvolvimento humano é considerado baixo; entre 0, 5000 e 0, 799, médio; acima de 0, 800, alto. Portanto, quanto mais se aproxima de 1, maior é o Índice de Desenvolvimento Humano de um local, ou seja, melhor a situação do país.

Em relação à dimensão educacional se tem: grau de escolaridade: média de anos de estudo da população e expectativa de vida escolar, ou tempo que uma criança ficará matriculada. O Nível de saúde, por sua vez, baseia-se na expectativa de vida da população, refletindo as condições de saúde e dos serviços de saneamento ambiental.

Desde 2010, a Renda Nacional Bruta – RNB baseada no Produto Interno Bruto – PIB per capita, substituiu este como critério de avaliação. A RNB avalia praticamente os mesmos aspectos que o PIB. No entanto, a RNB também considera os recursos financeiros oriundos do exterior.

O IDH, indicador sintético, vem sendo largamente utilizado, embora de forma crítica, pelas comunidades de diferentes países; com o propósito de comparar estágios de bem-estar, indicando quais lutas sociais devem ser propostas para garantir a cidadania, de forma ampla e universal. Ou seja, assegurando acesso à educação, garantia dos direitos humanos, cultura e paz, liberdade de organização sindical, garantia de trabalho, luta contra a destruição do meio ambiente e a discriminação racial, de gênero e credo religioso.

3.1 INDICADORES: EDUCAÇÃO E SAÚDE

A Constituição de 1988 estabeleceu a educação básica como de responsabilidade dos estados e municípios, que devem destinar 25% de suas receitas de impostos e transferências para esta área. Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB¹⁵³ estabeleceu as diretrizes da educação no Brasil. Desde então, os municípios devem oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental. Os estados devem assegurar o ensino fundamental e prioritariamente o ensino médio.

A dimensão educacional é calculada pelas taxas de alfabetização e de matrícula em todos os níveis de ensino. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB une os

¹⁵² Cf.: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2011>.

¹⁵³ Cf. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

dados de fluxo escolar e as médias de desempenho dos alunos na Prova Brasil ou no Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB. É expresso em valores que vão de 0 (pior) a 10.

Por meio de políticas afirmativas, a educação vem se desenvolvendo nos últimos anos. Pode-se mencionar, a título de exemplo, o número de inscrições no Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM que mostra a mudança da população jovem em termos de educação.

A média de anos de estudo das pessoas com 25 anos ou mais, aponta evolução significativa. Em 1980, era de 2,6 anos. Uma situação grave, segundo o ex- Ministro dessa pasta, Henrique Paim, pois boa parte da população era analfabeta. Pelo IDH, esse índice hoje seria de 7,2 anos. No entanto, o número atualizado pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE sinaliza 7,6 anos.

A expectativa na área de educação em anos de estudo que uma criança em idade escolar pode ter, é outro indicador na área de educação. Em 1980, era de 9,9 anos. Passou para 14,3 anos em 2000 e chegou a 15,2 anos em 2013, conforme o IDH. Entretanto, com base nas estatísticas atualizadas da OCDE, que incluem as matrículas de crianças de 5 anos na pré-escola e os adultos com mais de 40 anos que freqüentam o ensino fundamental ou médio, o total de anos esperados de escolaridade, o índice seria 16,3.

Mesmo com todos esses dados, o desempenho brasileiro no IDH deveria ser melhor, consideradas despesas em educação e saúde por habitante. Na educação, dos 83 países com estatísticas disponíveis, o Brasil fica na 43ª posição e ocupa a 46ª entre os de maior gasto público nos ensinos primário, secundário e superior¹⁵⁴.

Na mesma amostra, o país ocupa o 54ª lugar em Educação, que leva em conta o número médio de anos de estudo da população adulta e a expectativa de escolarização das crianças. A partir dos números, o estudo calcula que o gasto brasileiro em educação seja o 13º mais ineficiente do grupo.

O Brasil precisa melhorar a qualidade da educação para aproximar o IDH aos de países vizinhos, como a Argentina e o Uruguai, segundo ponderações do PNUD. Mesmo com o descaso de décadas em relação à educação, em meados de 1990 constatou-se evolução de vários indicadores educacionais no Brasil. Neste período, foi praticamente universalizado o

¹⁵⁴ “Em relação ao PIB, o Brasil está entre os países que mais investem em educação: mais do que o Reino Unido (5,6% do PIB), a Suíça (5,5%), os EUA (5,5%) e o Japão (3,8%). Não obstante, apresentamos um dos piores desempenhos. Vamos ver: a Holanda investe percentualmente pouco mais do que nós: 5,9% do seu PIB. Está em 10º lugar no Pisa, o exame internacional que mede a proficiência dos estudantes. Investindo 5,7%, o nosso país está em 53º lugar”. (AZEVEDO, 2014,§3). Mas para este autor, não vai adiantar, caso o Brasil invista 10% do seu PIB em educação, se não houver uma profunda reforma no sistema educacional.

acesso ao ensino fundamental, e houve uma expansão expressiva do ensino médio. No entanto, a qualidade da educação ainda é muita baixa.

Em relação à saúde pública no Brasil, pode-se dizer que os recursos são insuficientes e que financiamento e gestão estão entre os problemas primordiais do SUS.¹⁵⁵

Em tramitação na Câmara, graças à iniciativa popular, um projeto tenta assegurar ao menos 10% das receitas correntes brutas para a saúde. Isso representaria, em 2014, R\$ 41 bilhões a mais. Trata-se do Projeto de Lei Complementar 321/13 ou do *Saúde+10*.

Levantamento do Ministério da Saúde – MS para aferir a qualidade do SUS apontou 5,5, como média nacional numa escala de 0 a 10. Além disso, 64% dos hospitais têm superlotação e somente 6% foge a esta realidade, como revela o Tribunal de Contas da União - TCU. Faltam médicos no interior, estrutura para o atendimento e oportunidades para a capacitação dos profissionais.

Com 490 dólares por habitante, em 2012, o Brasil é o país que menos investe em saúde. Em 2000, a Emenda Constitucional 29 determinou que os municípios investissem, nesse setor, pelo menos 15% do que arrecadam, e os estados, 12%. O governo federal, por sua vez, deve investir o mesmo valor do ano anterior reajustado pela inflação, pelo menos. Apesar de garantir aportes mínimos, a regra da referida Emenda, não estimula o governo federal a fazer muito mais do que isso.

A Saúde está em defasagem no Brasil, apesar de a CF (1988) a ter definido como um dos direitos fundamentais, com vista à dignidade humana. A iniciativa privada também tem atuação nesta área, complementarmente, mas não há repasse de verbas, posto o caráter de fins lucrativos destas instituições ofertadas por planos de saúde¹⁵⁶.

Em 2014, segundo estimativa do Instituto de Direito Sanitário Aplicado – IDISA foi registrado um gasto público total com ações e serviços de saúde no montante de R\$ 216,2 bilhões, equivalente a 3,9% do PIB do ano em questão. Inferior, cabe ressaltar, à média internacional de 5,5%. As despesas privadas com planos de saúde, medicação e outros gastos de família, totalizaram R\$ 231,9 bilhões, soma superior à dos gastos públicos.

¹⁵⁵ SOARES (2012, p.16) esclarece: “A Constituição Federal de 1988 cria o SUS (Sistema Único de Saúde) e versa sobre suas atribuições, mas o mesmo só é regulamentado a partir da Lei 8080 de 19 de Setembro de 1990 – A Lei Orgânica da Saúde”. O autor explica que essa lei aborda condições que visam “a promoção, proteção e recuperação da saúde, além de regular as ações e serviços em saúde e de dispor sobre a organização e funcionamento desses serviços, em todo o território nacional. Essa lei vem ratificar que a saúde é um direito fundamental do brasileiro, e um dever do Estado”.

¹⁵⁶ BARBOSA, Rafael da Silva. **Desoneração tributária, renúncia fiscal e a saúde pública** [Em linha]. 14/04/2015. Artigo online.

Diante de tal situação, o governo federal acena com um imposto específico para chegar a valores condizentes com o setor, repetindo basicamente a Contribuição sobre Movimentação Financeira - CPMF, que teve seu fim decretado em 2007.

Para Roberto Luiz d'Ávila, ex-presidente do Conselho Federal de Medicina – CFM, fatores como fraude e corrupção aliadas à falta de gestão pertinente são uma constante, mas com bom gerenciamento e adequação de financiamento, a situação pode ser revertida.

Com isso, constata-se que o problema envolve mais que investimentos. Falta uma gestão de recursos competente para a saúde pública no Brasil. O atual presidente do CFM, Carlos Vidal, reforça esta opinião¹⁵⁷.

Diante deste contexto, é importante mencionar que o País convive atualmente com uma crise de proliferação da dengue, transmitida pelo mosquito *Aedes Aegypti* infectado, que se reproduz em água parada e da febre *zika* vírus, patologia viral aguda, que pode ser transmitida também pela picada do mesmo mosquito¹⁵⁸.

Estudos estão sendo feitos para tentar saber a causa disso, em especial do *zika* vírus, associado a inúmeros casos¹⁵⁹ de microcefalia (má formação que pode comprometer o desenvolvimento da criança). O problema vem sendo monitorado e investigado pelo Ministério da Saúde, numa ação integrada com as secretarias estaduais e municipais de saúde. Pernambuco lidera o número de casos (268) e desde outubro de 2015 este estado brasileiro passou a ser monitorado pelo MS.

Há informações de que a infecção por *zika* em humanos, leva à microcefalia dos recém-nascidos. O Ministério da Saúde junto com outras instituições tem investigado as causas dessa doença no país, mas os dados atuais não permitem ainda correlacionar, de forma causal, *zika* vírus a microcefalia¹⁶⁰.

Mesmo assim, medidas estão sendo tomadas para a prevenção e conhecimento do problema. As forças armadas devem pôr 220 mil homens para visitar casas, e 400 mil grávidas receberão repelentes.

O ministro da Saúde Marcelo Castro diz que há três décadas o mosquito tem afetado o Brasil, e a batalha está sendo vencida pelo inseto. O ano de 2015 registrou o maior número de

¹⁵⁷ Levantamentos do Conselho Federal de Medicina - CFM denunciam a falta de financiamento e de infraestrutura em saúde no País. O mais recente, revelam que desde 2003 até agosto de 2015, mais de R\$ 171 bilhões do orçamento do MS não foram aplicados. A Saúde não é priorizada e a população sabe disso pois a assistência tem sido prejudicada em razão disso. Fonte: Portal CFM.

¹⁵⁸ Cf.: Portal da Saúde do MS.

¹⁵⁹ Pernambuco teve o maior número de casos (268), e foi o primeiro estado a identificar aumento de microcefalia em sua região, passando a ter acompanhamento de equipe do Ministério da Saúde desde outubro de 2015. Fonte: Portal da Saúde (2015).

¹⁶⁰ Cf: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/20805-ministerio-da-saude-divulga-boletim-epidemiologico>.

casos de dengue da história. O político espera que a população se alie ao combate, pois se trata de uma das maiores crises de saúde de todos os tempos no País, na seara da Saúde Pública¹⁶¹.

Ainda no Brasil, atualmente, a vacina contra Hepatite B está com estoque praticamente zerado. Segundo informações da Secretaria Estadual de Saúde, o problema é resultante do não repasse por parte do Ministério da Saúde, que coordena o Programa Nacional de Imunizações. Essa informação é da Vigilância Epidemiológica do Centro Estadual de Vigilância em Saúde – CEVS

Portanto, é imprescindível um olhar mais direcionado do governo no tocante às questões da saúde e educação, já que os índices estão, como se pode ver pelos levantamentos, muito desfavoráveis e a sociedade tem direito ao que estabelece o artigo 196 da Constituição Federal de 1988, segundo a qual: *“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação”*. Para Torres¹⁶²:

A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do que nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados. O mínimo existencial não tem dicção constitucional própria. Deve-se procurá-lo na ideia de liberdade, nos princípios constitucionais da dignidade humana, de igualdade, do devido processo legal e da livre iniciativa, na Declaração dos direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão.

A dignidade humana veicula, entre outros, o seguinte valor: todo ser humano é uma pessoa dotada de personalidade, direitos e deveres, membro da sociedade em que vive e merecedor de uma existência humana, e não subumana¹⁶³, como se tem verificado.

3.1.1 Segurança pública no Brasil

A problemática da segurança pública no Brasil é, atualmente, muito grave e se reflete na sociedade de várias maneiras. As implicações disso podem ser observadas, por exemplo, no aumento de homicídios cometidos por policiais, com crescimento relevante ao longo de

¹⁶¹ XAVIER, Simone Iglesias Renan; FERNANDES, Leticia - **Exército contra a zika**. [Em linha] 2016 [Consult. 21 de Fev. 2016].

¹⁶² TORRES, Ricardo Lobo. O Direito ao Mínimo Existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p.36-37.

¹⁶³ FIORILLO (2000) utiliza a denominação “piso mínimo normativo” para referir-se às condições sem as quais o homem não pode viver dignamente, indicando o art. 6º da Constituição de 1988, que trata dos direitos sociais.

2014, com 143 mortes/dia, totalizando 52.336 registros junto às secretarias de segurança do Distrito Federal e dos 26 estados que compõem o Brasil, superando em 3,8% os casos de 2013¹⁶⁴.

Também se caracteriza pela enorme impunidade que grassa com relação a violações de direitos humanos cometidas por agentes do Estado. Há vários casos no Brasil de homicídios não solucionados, com vasta repercussão midiática: casos Tayná, Mc Daleste, Dona Geralda, Rachel Genofre, Sérgio Falcão,¹⁶⁵ dentre outros. Portanto, na dificuldade de investigar homicídios no Brasil, muitos assassinos permanecem impunes, sem que as autoridades consigam apontar as motivações e os responsáveis por estes crimes.

De acordo com o artigo 144 do Capítulo III da Constituição Federal de 1988, é dito que *"a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio"*¹⁶⁶.

Várias situações contrárias a essa postulação, sinalizam para a necessidade de se dar maior atenção à segurança pública. Uma delas refere-se às altas taxas de letalidade em operações da polícia, mais precisamente nas periferias e comunidades.

Os protestos por conta da realização da Copa do Mundo no Brasil em 2014, por exemplo, foram marcados pelo excesso de força policial. Há ainda que se considerar a superlotação dos presídios e casos de tortura, de acordo com denúncias de ONG internacional¹⁶⁷ alertam para a curva ascendente de homicídios no Brasil. Saporì¹⁶⁸ traça um comparativo que merece reflexão:

Em termos comparativos, alocamos na segurança pública praticamente o mesmo percentual do PIB (1,29 %) do verificado nos países europeus (1,3 %). Entretanto, tais países possuem taxas de homicídios quase 30 vezes inferiores à taxa brasileira. Em outras palavras, o Brasil gasta anualmente com segurança pública percentagem da riqueza gerada pelo país similar à observada nos países da comunidade europeia, sendo que a incidência da violência aqui é muito superior à existente lá. A título de informação complementar, o gasto em saúde pública no Brasil corresponde a 3,4 % do PIB e o gasto em educação está no patamar de 6,1%.

De acordo com o Diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil, publicado em 2012, pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, parte da Estratégia Nacional

¹⁶⁴ Cf.:

<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/brasil-teve-em-media-143-assassinatos-por-dia-em-2014.html>

¹⁶⁵ Cf.: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/caso-tayna-o-retrato-dos-homicidios-sem-solucao-no-brasil/>

¹⁶⁶ CF (1988), op.cit.

¹⁶⁷ Cf:

<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/tortura-e-superlotacao-em-presidios-sao-problemas-endemicos-aponta-ong-internacional>

¹⁶⁸ SAPORI, Luiz Flávio. Muitas dúvidas e algumas certezas. In: **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. LIMA, Renato Sérgio de Lima; BUENO, Samira Bueno (Coord). SP: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 9, 2015.

de Justiça e Segurança Pública - ENASP, é igualmente preocupante: “o índice de elucidação dos crimes de homicídio é baixíssimo no Brasil. Estima-se, em pesquisas realizadas, inclusive a realizada pela Associação Brasileira de Criminalística, 2011, que varie entre 5% e 8%. Este percentual é de 65% nos Estados Unidos, no Reino Unido é de 90% e na França é de 80%”¹⁶⁹.

Portanto, mesmo com as políticas públicas lançadas para combater a violência, o país tem um dos piores resultados do mundo nessa área, segundo, também, a versão do Índice de Progresso Social - IPS¹⁷⁰. O IPS analisou 133 países e coloca o Brasil na 122ª posição quando o assunto é segurança pessoal. “Em 2014, em nenhum país do mundo, sem guerra declarada, mais seres humanos mataram outros seres humanos do que no Brasil. Quase 60.000 pessoas foram assassinadas em nosso país”, assinala Abramovay¹⁷¹.

Dada à gravidade das questões de segurança no Brasil pode-se afirmar que o problema não se limita mais a alçada das instituições de justiça ou da seara do Direito, como tradicionalmente ocorria. Demanda ações que envolvam o debate com a sociedade civil e instituições públicas interessadas, fortalecendo o Estado na sua capacidade de gerir a área e deter a violência. Requer ainda maior número de estudos para que se tenha amparo científico para tecer ações, de fato, efetivas e amparadas por dados que se debrucem no âmago dessa problemática que tem reflexos (ruins) em toda a sociedade, sem distinções.

É de grande importância mencionar que a segurança da sociedade civil como o principal requisito à garantia dos direitos e ao cumprimento de deveres e obrigações, está estabelecida nos ordenamentos jurídicos. Para Castel¹⁷² (2005), para “fazer sociedade” os indivíduos precisam estar em segurança. Por este prisma, em meio à insegurança, não há possibilidade de ser ou se reconhecer como sujeito histórico, o que compromete o Estado Democrático de Direito.

Na opinião de Freire¹⁷³ uma política de segurança eficaz perpassa a simples atuação das forças policiais e deve envolver o cidadão para que seja uma “política pública de Segurança Cidadã”. Como se pode perceber a estruturação necessária de uma política de

¹⁶⁹ RELATÓRIO Nacional da Execução da Meta 2. **Um diagnóstico da investigação de homicídios no país.** [Em linha]. [Consult em 10 Jan 2016]. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2012.

¹⁷⁰ O IPS é um levantamento organizado pela *Social Progress Imperative*, organização sem fins lucrativos que organiza a pesquisa junto a universidades e empresas privadas como Deloitte e a Fundação Rockefeller. Esse índice se baseia em 52 indicadores objetivos para avaliar o bem-estar para a população.

¹⁷¹ ABRAMOVAY, Pedro. Um pacto para vencer nossa maior tragédia desde a escravidão. In: **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, LIMA, Renato Sérgio de Lima; BUENO, Samira Bueno (Coord). SP: Fórum Brasileiro de Segurança Pública., ano 9, 2015, p.20,

¹⁷² CASTEL, Robert - **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005, 95 p. ISBN 8532631096.

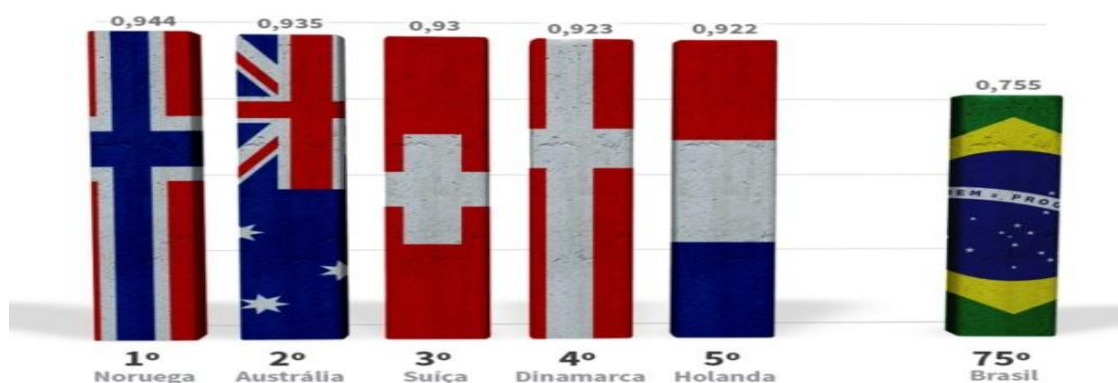
¹⁷³ FREIRE, M. D. **Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias.** Revista Brasileira de Segurança Pública. [Em linha]. Ano 3, edição 5, p. 100-114, ago./set. 2009. Disponível na Internet: URL<
<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1219/1086>.

segurança, como postulam Carvalho e Silva¹⁷⁴, deve ter na sua acepção a valorização do ser humano de maneira abrangente. Isto é, embasadas por princípios democráticos.

3.2 IDH DO BRASIL

O IDH analisa dimensões importantes que destacam a qualidade de vida de um povo e seu desenvolvimento social. Dados da ONU mostram que o Brasil, atualmente, tem um IDH de 0,755 em 2014. Este índice leva em conta a expectativa de vida de 73,9 anos; renda per capita anual de US\$ 14.275; e escolaridade média de adultos de 7,2 anos. Em 2013, o IDH brasileiro era de 0,752. O valor é considerado médio, e o País ocupa a 75ª posição no ranking mundial, aferidor da qualidade de vida de 188 países.

Figura 1: Valores IDH de seis países



Fonte: ZH - Reprodução¹⁷⁵.

Na Fig.1, é possível visualizar o IDH de seis países, com a Noruega na primeira posição, seguida da Austrália; da Suíça em terceira; Dinamarca em quarta; e Holanda em quinta. O Brasil está em 75º no ranking.

A cada ano o país tem conseguido elevar o seu IDH; fatores como aumento da expectativa de vida da população e taxa de alfabetização estão diretamente associados a esse progresso. Além disso, Cunha C¹⁷⁶ explica que tem havido uma desaceleração do desenvolvimento econômico, globalmente falando, e o IDH brasileiro é superior aos de países vizinhos, estando o Brasil no grupo de Alto Desenvolvimento, apesar desse momento crítico.

Jorge Chediek, representante do PNUD no Brasil, enfatiza que o país teve uma melhora consistente em relação às mudanças estruturais e cita os itens que contribuíram para

¹⁷⁴ CARVALHO, Vilobaldo Adelidio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e - **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. R. Katál, Florianópolis, v. 14, n.1, p. 59-67, jan/jun. 2011.

¹⁷⁵ Cf: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/12/brasil-melhora-idh-em-2014-mas-cai-uma-posicao-no-ranking-mundial-4930152.html>.

¹⁷⁶ CUNHA, Carolina. **Demografia**: Brasil sobe uma posição no IDH, mas ainda é um país desigual. [Em linha]. [Consult. 2 de Dez. 2015].

esse avanço: aumento da renda, resultado de ações políticas, restauração da democracia, estabilidade macroeconômica, criação do Sistema Único de Saúde - SUS em 1988, principal conquista da política pública de saúde, além da luta pela expansão da educação, com a universalização, fato que merece ser pontuado de acordo com Chediek¹⁷⁷.

Outro aspecto relacionado à melhora recente, tem a ver, nos últimos anos, com a mudança dos indicadores, positivamente. A expectativa de vida da população, por exemplo, cresceu para 72,7 anos; já a taxa de mortalidade infantil caiu de forma considerável, indicando, ambos os casos, a melhoria das condições de saúde entre a população do Brasil.

As condições de saneamento básico no Brasil também tiveram melhoria, e a educação teve avanços no período recente, com a diminuição do analfabetismo entre a população maior de 10 anos.

Comparando o Brasil com outros países, no que diz respeito aos indicadores sociais, o país ainda está distante dos países desenvolvidos, numa posição intermediária. A expectativa de vida ao nascer, no Canadá, é de 79,0 e na Argentina é de 72,9. O Brasil tem índice de 66,8 anos¹⁷⁸. Portanto, há muito a ser feito para a melhora das condições de vida do brasileiro.¹⁷⁹

Mesmo com toda essa melhora e avanço, hoje, percebe-se a discrepância nos fatores, ou, melhor dizendo, nos direitos sociais da população brasileira, devido às adversidades que o país vem enfrentando. Contudo, segundo estudiosos, a crise não teve impacto significativo no IDH do país, podendo isso vir a ocorrer com o agravamento da recessão por mais tempo.¹⁸⁰

Essa é a opinião partilhada por Schreiber¹⁸¹ (2015), que relembra a crise vivida pelo país na década de 80, alertando para o perigo do prolongamento dessa situação atual levar a uma modificação drástica do IDH. Para o autor, uma recessão que se estenda por uma década pode afetar a vida das pessoas, especialmente em termos de expectativa. A pobreza traz consigo problemas como a piora dos níveis de desnutrição e, por consequência, aumento de algumas taxas, dentre estas a de mortalidade infantil.

¹⁷⁷ Cf: BORGES, Bruna; CALGARO, Fernanda. **IDH do Brasil melhora e supera média da AL; país é o 79º em ranking mundial**. [Em linha]. [Consult. 15 Dez.2015].

¹⁷⁸ Fonte: Banco Mundial das Nações Unidas, 2000

¹⁷⁹ De acordo com Silva JA(2000), prestações que o Estado possuem obrigação de efetivar, são os direitos sociais, efetivar de forma direta ou indireta, visando melhorar a vida dos mais necessitados, visando também equalizar as situações desiguais.

¹⁸⁰ A modificação do IDH (para pior) pode ocorrer com a prolongação da crise, como verificado na década de 80. Um país com uma década de recessão terá reflexo até mesmo na expectativa de vida da população, pois a pobreza eleva os níveis de desnutrição, que é um alerta para a Saúde. A mortalidade infantil e outras taxas de mortalidade são igualmente preocupantes. (SCHREIBER, 2015,op.cit).

¹⁸¹ SCHREIBER (2015), op.cit.

3.3 ECONOMIA BRASILEIRA

A situação fiscal do Brasil é ruim. A piora acelerada do mercado de trabalho pode levar a um aprofundamento da recessão, o que significa queda na arrecadação e perda do poder de compra da população. Ao mesmo tempo a inflação continua pressionada, tanto pelo ajuste dos preços administrados quanto pela desvalorização do Real frente ao Dólar, demonstrada no Gráfico 1.

Gráfico 1: Taxa de cambio no Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil (2015) – Reprodução.

Outro fator a ser considerado é a instabilidade política e a oposição acirrada que o governo vem sofrendo no Congresso e no Senado. Pelo noticiado, a escolha da equipe econômica e as medidas propostas para recuperar a economia nacional, com aval da então presidente Dilma Rousseff¹⁸², não foram bem recebidas, havendo dificuldade para aprovação das proposições, vistas como uma ameaça ao próprio ajuste.

Desta forma, a situação econômica do Brasil é muito delicada, principalmente neste cenário onde a economia depende de decisões da política, mesmo que o Brasil apresente ainda uma economia forte. O país é um grande produtor e exportador de mercadorias de diversos tipos, principalmente *commodities* minerais, agrícolas e manufaturados. As áreas de agricultura, indústria e serviços são bem desenvolvidas e encontram-se, atualmente, em bom momento de expansão.

¹⁸² Afastada do cargo desde 12/05/2016, por meio de processo de Impeachment.

3.3.1 PIB do Brasil

O Brasil, em 2013, ocupava a 7ª posição em relação ao PIB de US\$ 2.245 trilhões. No terceiro trimestre do ano de 2015, percebe-se um quadro preocupante no Brasil relacionado à economia, que continua andando lentamente, registrando queda de 1,7% em relação ao terceiro trimestre do ano de 2014. Na comparação com o período de julho a setembro de 2014 a queda é ainda mais evidente, marcando um recuo de 4,5%. De janeiro a setembro, o PIB¹⁸³ já caiu 3,2%, confirmando as projeções mais pessimistas do mercado para o ano de 2015, como consta na Tabela 1.

Tabela 1: Desempenho do PIB (a preços de mercado) - (III Trimestre de 2015)

TAXAS	PIB a preços de mercado						
	I Trn 2012	II Trn 2014	III Trn 2014	IV Trn 2014	I Trn 2015	II Trn 2015	III Trn 2015
Trn/Trn imediatamente anterior (%)	0,6	- 1,3	- 0,1	0,1	-0,8	-2,1	-1,7
Trn/Trn do ano anterior (%)	3,2	0,8	-1,1	-0,7	-2,0	-3,0	-4,5
Acumulado no ano/igual período do ano anterior (%)	3,2	1,1	0,4	0,1	-2,0	-2,5	-3,2
Últimos Quatro trn imediatamente anteriores (%)	3,1	1,9	0,9	1,0	-1,2	- 1,7	-2,5

Fonte: IBGE. Diretoria de pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais – Adaptada pelo autor (2016).

A atividade econômica encontra-se retraída, com quedas em quase todos os setores, com exceção da indústria extrativa mineral (menos dependente do mercado interno) e da agropecuária.

¹⁸³ “PIB é a soma de todos os serviços e bens produzidos num período (mês, semestre, ano) numa determinada região (país, estado, cidade, continente) e é expresso em valores monetários (no caso do Brasil, em Reais). Ele é um importante indicador da atividade econômica de uma região, representando o crescimento econômico”. (MANKIW, 2014, s.p).

Tabela 2: Principais indicadores oficiais do PIB

Retrato Econômico do Brasil				
Principais indicadores oficiais	2012	2013	2014	*2015
Crescimento do PIB (%)	1,8	2,7	0,1	-1,5
Crescimento da produção industrial (%)	-2,3	2,1	-3,2	-2,8
Taxa de inflação (IPCA)	5,8	5,9	6,4	8,3
Déficit c/corrente (%PIB)	2,4	3,6	4,2	3,9
Dívida Bruta (%)	54,8	53,3	58,9	63
Taxa de juros real (IPCA) (%)	1,5	4,0	5,3	5,2
Superávit primário (%PIB)	2,2	1,8	-0,6	1,2
Déficit nominal (% PIB)	2,3	1,8	-0,6	1,2
Balança comercial (US\$ bilhões)	19,4	2,4	-3,9	6,7
Juros da dívida/PIB (%)	4,5	4,8	5,6	9,2
Balança industrializada (US\$ bilhões)	-45,1	-54,4	-5,6	-6,1
Crescimento PIB mundial (%)	3,4	3,4	3,4	3,4

* Projeção média do mercado.

Fonte: Estatísticas oficiais. (2014) – Elaborado pelo autor (2016).

A dívida bruta, que segundo a percentagem do PIB, era de 54,8% em 2012 e passou para 63% em 2015, como consta na Tabela 2, tem esse aumento explicado pelo *déficit* primário de 2014, acrescido dos investimentos subsidiados dirigidos a setores da economia, escolhidos de algum modo, sem aumento de taxas.

Para agravar a situação não se pode deixar de lado a dívida externa que se deteriora com celeridade à medida que cresce a conta do Balanço de Pagamento com o exterior. O rombo em abril de 2015, referente a isso, chegou a 6,9 bilhões de dólares, superando as expectativas do Banco Central. Diante disso, as taxas dos juros aumentam e o déficit público nominal acompanha essa realidade, chegando a 8% do PIB, que beira a catástrofe, forçando constantes ajustes fiscais. A situação, como se vê, tornou-se insustentável.

Ainda seguindo a Tabela 2, nas projeções médias de mercado esperava-se uma queda de 1,5 do PIB em 2015. Contrapondo-se a isso, a economia externa tem crescido em até três casas percentuais.

O IDH baixo não corresponde à posição que o PIB do Brasil projeta, denotando que a produção de riqueza gerada no PIB não retorna para os brasileiros. Além do alto PIB existe a alta carga tributária que deveria significar retorno de riqueza para os cidadãos, mostrando ineficiência do Estado em satisfazer os interesses dos cidadãos.

Em termos econômicos, a concepção de Estado na compreensão de Barbosa¹⁸⁴ remete a um envelope, normalmente contendo uma carta de cobrança de algum tipo a ser pago pelo destinatário/contribuinte. Por essa razão, no Brasil, o Estado tem sua função identificada como arrecadadora de recursos. Uma impressão pejorativa que dota o Estado de um quê de

¹⁸⁴ BARBOSA (2015), op.cit.

injustiça, pois a população não vislumbra retorno com a cobrança de inúmeros impostos. Assim, como explica Barbosa, estes impostos são vistos como “instrumentos parasitários”, que só beneficia a quem os arrecada, em especial o Estado brasileiro, que se mostra competente nesse gerenciamento.

Esta alta carga tributaria, deveria ser revertida em serviços públicos melhores e consequentemente melhoria no IDH fato que não acontece demonstrando a ineficiência do Estado. Portanto, a organização tributária, num sistema capitalista, marcado pela concentração de riqueza, pode ser um instrumento redistributivo, desde que sejam tomadas ações voltadas a isso.

O aumento do IDH brasileiro entre 1990 e 2014 foi o maior da América do Sul (24,2%). Além disso, em seis anos -2009 e 2014 -, o Brasil chegou a avançar três posições no ranking. Os estudos do PNUD confirmam que os avanços de um país em termos de IDH estão estritamente ligados às políticas públicas, em qualquer parte do mundo. A evolução desse índice tem se mostrado ínfima no país, levando a questionar a eficiência das ações na esfera política do poder.

3.3.2 Contas do governo

De acordo com números divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional no final de novembro de 2015, as contas públicas continuam com resultado sofrível, apesar da alta de vários tributos no ano em questão. Em outubro de 2015, foi registrado um *déficit* primário (despesas maiores que receitas, sem contar os juros da dívida) de R\$ 12,27 bilhões. É o pior resultado desde o início da série histórica, em 1997. Até então, o maior *déficit* para mês de referência, em 1998, foi de R\$ 1,46 bilhão.

O Secretário do Tesouro Nacional, Marcelo Saintive, relatou que o *déficit* recorde registrado em outubro de 2015 estava relacionado com a antecipação da primeira parcela do 13º dos aposentados e pensionistas. Por conta deste pagamento, a Previdência teve um *déficit* de R\$ 19,8 bilhões contra um resultado negativo de R\$ 2,89 bilhões em outubro de 2014. Nos dez primeiros meses de 2015, as contas do governo tiveram um *déficit* primário de R\$ 33,09 bilhões. Com isso, também amargou o pior resultado da série para este período – superando o ano de 2014, que era o maior *déficit* da série (-R\$ 11,63 bilhões). Algo a se rever.^{185 e 186}

¹⁸⁵ Cf.: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-fica-em-69-no-ranking-de-corrupcao,1601295>.

¹⁸⁶ CHADE, Jamil - **Brasil fica em 69 no ranking de corrupção**. [Em linha]. 2014 [Consult. 30 de Dez. 2015.] Disponível na Internet: URL < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-fica-em-69-no-ranking-de-corrupcao,1601295>.

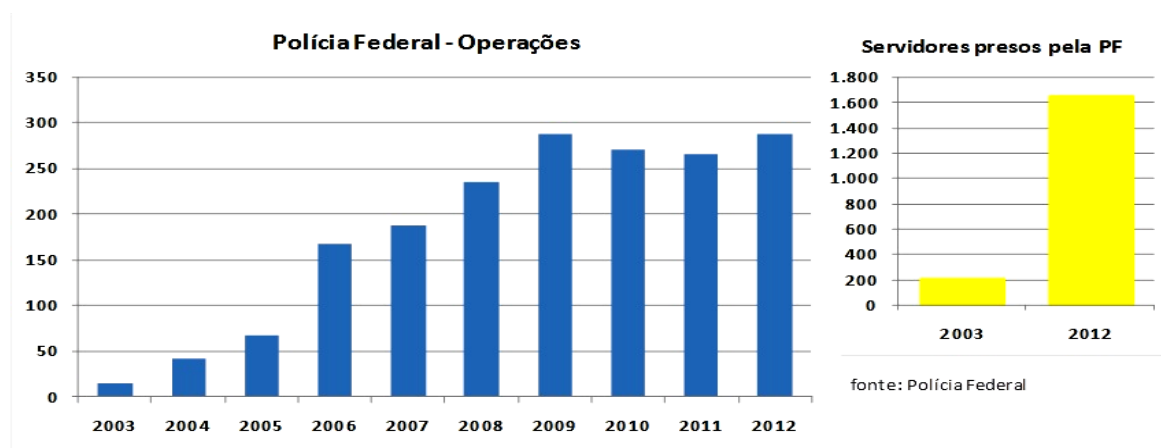
Em países com alta carga tributária, como no Brasil, Barbosa (2015) diz que as mesmas devem ser progressivas na arrecadação, a fim de ter maior incidência nas alíquotas do Imposto de Renda – IR, tanto de pessoa física, quanto jurídica. Desta forma, se terá uma justa redistribuição de recursos. Para o economista, todas as ações envolvendo recursos e financiamentos, devem ser tratadas à luz da Constituição. Retoma-se, assim, a importância da finalidade como quarto elemento formador do Estado.

3.4 CORRUPÇÃO NO BRASIL E GASTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

São muitas as denúncias relacionadas à corrupção no Brasil, envolvendo as esferas públicas e privada. Imprensa e setores fiscalizadores mostram, a cada dia mais casos que revelam o uso de recursos em coisas que em nada lembram os pilares fundamentais da Constituição brasileira. Com isso são apenas as áreas de saúde, habitação, infraestrutura, educação, saneamento, enfim, amargando um prejuízo longe de ser sanado.

A corrupção tem um ranking mundial e o Brasil ocupa a casa de número 69 numa lista com 175 países. Este levantamento resulta de uma elaboração feita pela Transparência Internacional, em 2014. Na metodologia da pesquisa, quem mais se aproxima de 100, mais corrupto é. O Brasil totalizou 42 pontos, segundo a instituição, isso antes de todos os novos casos investigados pela Polícia Federal.

Gráfico 2: Operações da Polícia Federal no Brasil – Servidores presos



Fonte: Instituto Alvorada – Reprodução.

A Polícia Federal-PF, inclusive, tem feito uma série de operações, conforme apresentado no Gráfico 2, que revela os servidores presos pela PF entre 2003 e 2012,

passando de 200 em 2003 para 1.600, em 2012. No ano de 2003 foi criada a Controladoria Geral da União – CGU, órgão fiscalizador que parece ter dado essa dinâmica às investigações.

Em parte, a visualização da malversação da verba pública encontrou uma aliada na Lei da Transparência, de 27 de maio de 2009, que teve sua sanção assinada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A partir desta lei, os cidadãos podem acompanhar, por meio dos “portais da transparência”, a destinação do dinheiro público, além dos recursos e onde são investidos.

Em maio de 2010, ano seguinte à promulgação da supracitada lei, o governo federal, publicou regras no *Diário Oficial da União*, segundo as quais estados e prefeituras devem apresentar em seus sites quais são seus gastos, disponibilizando os mesmo no prazo de um dia útil, após a operação. Por este decreto, a transparência ganhou mais visibilidade.

Com isso, valor, número de processo, fonte de recursos, dados pertinentes a licitações e beneficiários ficam expostos para o público. Os teóricos da administração pública são pontuais ao afirmar que os escândalos crescentes e recentes no território brasileiro, se tornam mais espantosos porque têm a ver com financiamentos da cena política, beneficiando campanhas e partidos.

Entretanto, embora a lei sirva para estampar os gastos, pelo menos a maior parte do que se gasta com financiamento, e fala-se em 95%, corresponde à empresas e os dados, neste caso, são limitados. A Transparência Internacional, apesar disso, vê um avanço na luta anticorrupção no Brasil, com um expressivo número de emendas que passaram a fazer parte da legislação a partir de 2014.

O ano de 2014 se configura como marco desse combate a atos corruptos, pois foi quando se deu pioneiramente no país a primeira ação internacional, tendo políticos da República Dominicana e pelo menos oito ex-executivos da Embraer como protagonistas.¹⁸⁷

Mas 2014 também entrou para a história como o ano que o Brasil gastou R\$ 2,32 bilhões com publicidade na esfera federal¹⁸⁸. Esse montante representou, apesar disso, 5,7% menos do que foi gasto em 2013, que chegou a R\$ 2,46 bilhões, devidamente corrigidos pelo IGP-M, em moeda corrente.

Na primeira candidatura da presidente Dilma Roussef os gastos foram de R\$ 2,09 bilhões. Ou seja, três anos depois a soma subiu 11%, revelando a sede por propaganda do governo federal.

¹⁸⁷Cf.:<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2015/08/20/brasil-pouco-ou-nada-fez-no-combate-a-corrupcao-internacional-diz-ong.htm>.

¹⁸⁸Cf.:<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/04/24/governo-federal-gastou-r-2,3-bilhoes-em-publicidade-em-2014/>.

Em entrevista de 2014, Marcos Lisboa, atual presidente da Insper, e ex-secretário de Política Econômica, reforçou a necessidade de manter a transparência das informações referentes aos recursos públicos.

Segundo as informações publicadas por Leopoldo e Laranjeira (2014), Lisboa lança a ideia do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), aplicado sobre o crédito não produtivo. Contudo, fala que uma transição tributária pode implicar em altos custos para o Brasil, que tende a perpetuar políticas de proteção à economia.

Para Marcos Lisboa toda e qualquer mudança deve passar pela clareza de dados e pelo debate em sociedade, da forma mais ampla possível.

Para se ter ideia de como a situação com gastos não justificados tem se entranhado, a proibição de propagandas durante campanhas não se estende à Caixa Econômica Federal, Petrobras e Banco do Brasil. E, pelo que se tem noticiado, estas empresas aumentaram os gastos com este fim em 5,3 % em 2014, comparado a 2013.

O montante passou de R\$ 1,51 bilhão para R\$ 1,59 bilhão. Já os gastos do governo, talvez em razão da proibição e dos escândalos, tiveram um recuo de 24%, passando de R\$ 947 milhões para R\$ 724 milhões nesse mesmo período das empresas listadas.

Tabela 3: Gastos com patrocínios no Brasil

Gasto com patrocínios		
(Administração pública federal)		
Ano	Valor nominal (em R\$ milhões)	Valor corrigido (em R\$ milhões)
2009	872,7	1.201
2010	1.067	1.331
2011	1.141	1.344
2012	1.450	1.597
2013	2.363	2.464
2014	1.427	1.427

Índice utilizado: IGP-M referente a dezembro de cada ano.

Fonte: Secom (2015) – Adaptado pelo autor (2016).

Na Tabela 3, estão os gastos com patrocínio do governo federal entre 2009 e 2014. Neste último ano, quando o governo destinou R\$ 2,3 bilhões para sua publicidade, também patrocinou R\$ 1,4 bilhão, totalizando, somente em 2014, R\$ 3,74 bilhões com as ações chamadas de mídia.

Deste R\$ 1,4 bilhão gastos pela esfera federal com patrocínio, 37,62% foram destinados ao esporte, como mostra a Tabela 4. O meio ambiente recebeu o menor montante

(2,83%). Para eventos sociais, os gastos representaram 2,83%. A cultura ficou com 28,06% e os eventos consumiram 23,51%. Mesmo um leigo pode perceber a disparidade entre meio ambiente e esporte, lembrando que em 2014 foi o ano da Copa do Mundo.

Tabela 4 – Gastos com patrocínio por área

ÁREA	QUANTIDADE	VALORES R\$	%
ESPORTE	335	536.893.623,28	37,62
CULTURA	1.328	400.436.401,66	28,06
EVENTOS	1.766	335.451.687,62	23,51
SOCIAL	316	113.847.886,96	7,98
MEIO AMBIENTE	59	40.487.507,47	2,83
TOTAIS	3.804	1.427.117.106,99	100,0

Fonte: SISAc (2015) - Reprodução¹⁸⁹.

Convém esclarecer que estes patrocínios seguem regras diversas na publicidade, mas resultam em exposição do governo, pois a marca fica exposta, beneficiando-o “indiretamente”, sem ter que fazer licitações junto a agências publicitárias, impedindo que haja a necessária transparência. Situações como estas só agravam a crise de confiança vivida pelo país, afastando cada vez mais os investimentos estrangeiros.

A Petrobras é uma das empresas, alvo destas operações, mais especificamente da Lava Jato¹⁹⁰, atualmente em sua 27ª etapa, que deflagrou uma guerra ostensiva a partir de 17 de março de 2014, na tentativa de desmontar esquemas de lavagem de dinheiro, com a participação dessa empresa, políticos e empreiteiras. A Petrobras teve muitas obras superfaturadas e, além disso, teve responsabilidade direta na onda de desempregos e decretação de falência de outras empresas.

Vários movimentos sociais como: *Vem Pra Rua*, *Movimento Brasil contra a Corrupção*, *Chega de Impostos*, para citar alguns, organizaram manifestações em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal ao perceber que o Brasil vive um quadro funesto de corrupção dentro dos poderes constituídos.

Durante as manifestações foram cobradas mudanças no atual sistema político nacional e a saída de ministros, como a de Dias Toffi, desde 2009 à frente do Tribunal Superior Eleitoral

¹⁸⁹ Cf: <http://www.secom.gov.br/atuacao/patrocínio/balanco-das-acoes-de-patrocínio-2014>.

¹⁹⁰ Cf: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/04/pf-deflagra-27-etapa-da-operacao-em-sao-paulo.html>.

-TSE, e ex advogado do partido da presidente. Foi solicitada, ainda, em 2015, abertura de investigação por crime de responsabilidade ao STF contra a presidente Dilma Rousseff (PT), revelando o “choque de gestão pública”¹⁹¹.

3.4. 1 Copa do Mundo: gastos do governo federal

Mesmo com toda crise que o Brasil enfrenta, o país sediou a Copa do Mundo FIFA de Futebol em 2014, gastando R\$ 25,6 bilhões, segundo dados oficiais do Ministério do Esporte, e sediará os jogos Olímpicos de 2016 na cidade do Rio de Janeiro. Para a realização desses eventos são necessários investimentos em obras de infraestrutura, reforma e construção de estádios dentre outros, portanto custos muito elevados, tendo como principal financiador o Estado.

As obras em infraestrutura são vistas como fundamentais para o desenvolvimento do País, mas a construção de estádios com recursos públicos pode resultar em desvio de verbas que poderiam ser usadas em outros projetos estratégicos.

De acordo com Campos¹⁹²: “Refém da lógica dos megaeventos, a organização não incluiu projetos sociais significativos, não estabeleceu diálogos nem permitiu a participação dos movimentos sociais na sua elaboração”.

Ou seja, gastou recursos sem consultar o maior interessado: os contribuintes. Antes mesmo do evento, a construção de estádios em localidades sem tradição futebolística, anunciava os futuros “elefantes brancos”, da mesma forma como ocorreu em Portugal na Eurocopa em 2014.

Mesmo assim, não faltaram defensores, caso de Burnett¹⁹³ para quem o megaevento parece implicar gastos maiores em países em desenvolvimento, sendo desconsideradas as perspectivas de retorno que os investimentos trazem após a realização. Em 2007, Ricardo Teixeira, que era o presidente da Confederação Brasileira de Futebol – CBF chegou a falar que aquela seria a “Copa da Iniciativa privada”. No entanto, 83,6 % saíram dos cofres públicos e apenas 16.4% vieram de empresas privadas¹⁹⁴.

¹⁹¹ Cf.: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/08/manifestantes-protestam-contr-o-governo-dilma-em-cidades-do-brasil.html>. Acesso 20 dez. 2015.

¹⁹² CAMPOS, Flávio de. A Copa da política em um país do futebol. In: **A Copa das Copas?** Reflexões sobre o Mundial de Futebol de 2014 no Brasil. MARGES, José Carlos (Org.). E-book. São Paulo: Edições Ludens, 2015, p.32.

¹⁹³ BURNETT, Cora. **Assessing development of the 2010 soccer World Cup**. Johannesburg, Department of Sport and Movement Studies, University of Johannesburg, 2008.

¹⁹⁴ Cf: http://www12.senado.gov.br/emdiscussao/edicoes/copa-2014/@@images/arquivo_pdf/.

Martins¹⁹⁵ não acredita que, se houvesse consulta, haveria concordância em bancar construções privadas usando, para este fim, recursos da educação, saúde e saneamento básico, porque o capitalismo não funciona dessa forma. São empreendimentos que visam o lucro e o povo tem ciência disso.

Teixeira¹⁹⁶ (2014) lembra que uma pesquisa do Data Senado divulgou, antes da Copa, que a população tinha opinião dividida, mas a maioria preferia que o dinheiro se voltasse às áreas de saúde, educação ou segurança pública. Não à toa muitas manifestações, em diferentes cidades brasileiras, se sucederam em 2013 aos gritos de palavras de ordem, como “Não queremos estádios – Queremos escolas e hospitais” e “Queremos escolas e hospitais no padrão FIFA”.

Segundo pesquisas, os gastos com os estádios foram pagos com financiamento do Governo Federal, recursos locais de Estados e Municípios, e recursos privados. Ademais, além de não competirem com o orçamento, os empréstimos públicos voltam com juros para o Governo Federal¹⁹⁷.

Muitos municípios, à época da Copa, tiveram repasses federais expressivos, sobretudo entre 2010 e 2013, quando os estádios foram reformados ou começaram a ser construídos. No mesmo período, os recursos para a Educação foram mínimos, como amplamente denunciado pela mídia.

Santos¹⁹⁸ diz que o Brasil teve um período em 2013 que se denominou *Copa das Manifestações*, motivado pelo repúdio aos gastos com o mundial de futebol. Essa situação, para a autora revelou um empoderamento social, abrangendo o território nacional, e questionando os gastos desnecessários dos recursos públicos, como se espera num Estado Democrático de Direito.

O País recentemente vivencia crises nas áreas de educação, saúde, saneamento básico, segurança e, nesse cenário, se prepara para receber os Jogos Olímpicos, segundo Mattos (2016). A realidade é que o Mundial de 2014 foi caro, sendo, como já dito, bancado quase que exclusivamente pelo contribuinte¹⁹⁹.

¹⁹⁵ MARTINS (2014).

¹⁹⁶ TEIXEIRA, João Carlos. **Em discussão: os principais debates do Senado Federal**. [Em linha]. Copa 2014: Todo mundo de olho no Brasil. Milhões de estádios e bilhões em frente à TV vão avaliar desempenho do país dentro e fora do campo. Senado fiscalizou projetos, obras e gastos. Ano 5, nº 20 abril de 2014..

¹⁹⁷ LEIRIA, Luís- **Mundial de 2014 do Brasil: o mais caro de sempre**. [Em linha]. 2014. [Consult. 23 de fev. 2016]

¹⁹⁸ SANTOS, Cleide Magáli - **Estado Democrático de Direito Brasileiro e a Criminalização dos Movimentos Sociais: Os Ciclos de Protestos e a Força de Segurança Pública**. Monografia. Vol. 4, nº 1. Jan-Abril. 2015.

¹⁹⁹ Apenas R\$ 133,2 milhões do investimento feito na Copa de 2014 no Brasil não foram oriundos dos cofres públicos. Fala-se em R\$ 8 bilhões destinados ao evento. Em 2010, na África do Sul (2010) foram gastos R\$

Em relação à Olimpíada de 2016, de 5 até 21 de agosto, na cidade do Rio de Janeiro²⁰⁰, o custo está em torno de R\$ 36,7 bilhões, de acordo com a divulgação do orçamento de legado do evento. Esse valor, portanto, já ultrapassa os gastos da Copa do Mundo em 2014. Na lista, encontram-se obras de metrô, de linhas de ônibus, meio ambiente e melhorias na infraestrutura da cidade sede para os jogos.

Certamente, a escolha do Brasil em sediar estes eventos se deveu ao esforço de articulação e negociação do governo brasileiro nesse processo para se inserir no cenário externo, desconsiderando a realidade atual que revela um país em desenvolvimento, no epicentro da crise.

Mesmo com toda a dificuldade em diversos segmentos, os eventos representam oportunidades de catalisar planos de investimentos voltados à melhora da infraestrutura, que podem, embora não sejam prioridade, trazer, na opinião de alguns, caso do jurista Jorge Luiz Souto Maior, benefícios para as condições de vida da sociedade²⁰¹.

Tais realizações geram oportunidades, sem dúvidas. Entretanto, é necessário avaliar quem são beneficiados e em qual proporção. Concretamente, nos casos da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016, verificam-se diferenças gritantes em termos de investimentos, se comparados aos gastos públicos, sendo estes valores utilizados de uma forma que não beneficia o cidadão em suas necessidades mais urgentes. A “propaganda” do governo do Brasil, inicialmente, era de que a Copa do Mundo contribuiria para a geração de renda e emprego, impulsionando os investimentos e a economia do país. O que se viu, no entanto, ao menos em curto prazo, foi o oposto.

Fato é que, a Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa – ANCOP realizou levantamento que denuncia 170 mil pessoas, no Brasil, ameaçadas de serem removidas de suas casas, em razão de obras relacionadas às Olimpíadas de 2016 e, ainda, à Copa de 2014. Ou seja, vítimas de uma megaviolação de direitos²⁰².

3,27 bilhões em dez estádios. Cf.: <http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/certas-palavras/gastos-publicos-com-a-copa-chegam-ao-absurdo-e-atentam-contr-a-sociedade/>.

²⁰⁰ O Rio de Janeiro, estado sede das Olimpíadas 2016 está falido, mas foi gasto R\$ 1,2 bilhão na reconstrução do Maracanã, com as recomendações da FIFA, que teve dirigentes ou presos ou afastados por denúncias de desvio e corrupção. (MATTOS, 2016).

²⁰¹ LEIRIA (2014), op.cit.

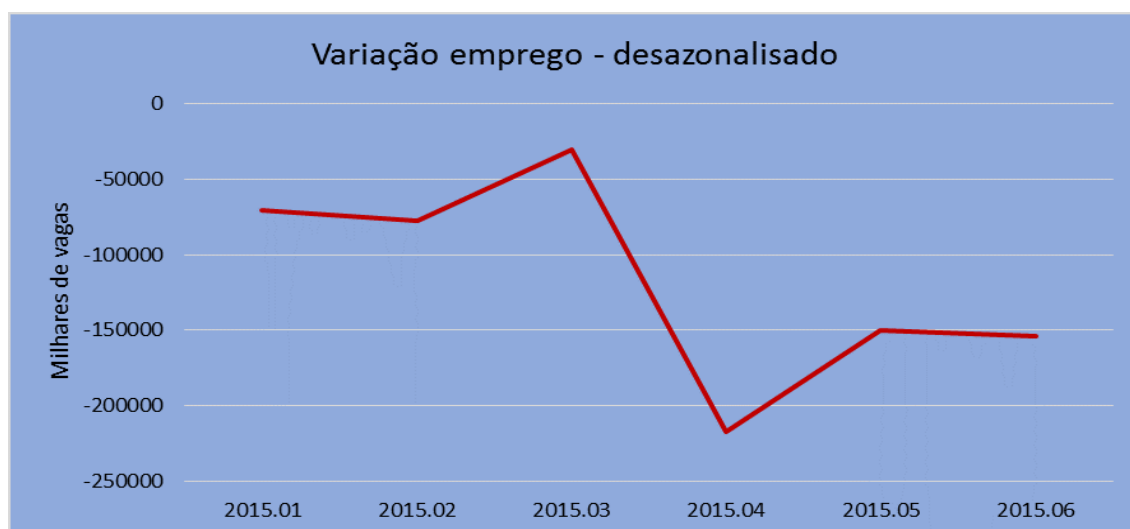
²⁰² KFOURI, Juca. **Valle**. [Em linha]. 02/06/2012. [Consult. 20 de Jan. 2016].

3.5 SITUAÇÃO ATUAL DO BRASIL: QUEDA DA RENDA E DESEMPREGO

No que diz respeito à economia brasileira, a desaceleração cobra fatura na área social, de acordo com o economista Marcelo Neri, ex-ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos do atual Governo.²⁰³

A melhora na distribuição de renda no Brasil não se deve somente aos programas sociais, a exemplo do Bolsa Família²⁰⁴. No parecer do especialista, a melhora de vida se verificou a partir do aumento de renda do trabalhador, com reflexos para 40% da população mais pobre. Nos últimos dez anos, essa camada registrou 5,8% de egressos/ano, muito mais graças ao trabalho, do que aos programas sociais.

Gráfico 3: Variação emprego no Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil (2015)– Reprodução.

Houve um aumento do desemprego até o final de 2015. Os dados do Banco Central do Brasil indicam, ainda, um crescimento do número de pessoas em busca de trabalho, dando maior volume à massa dos desempregados. Neste sentido, confirma-se uma piora do mercado

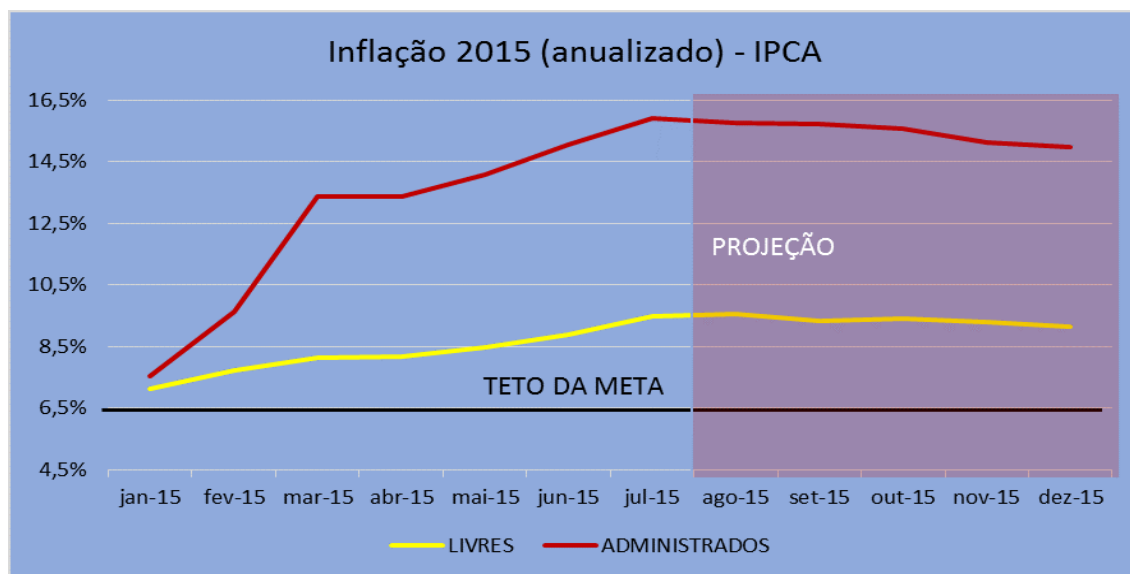
²⁰³ Para o economista Marcelo Neri, ex-presidente do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, ex-ministro da Secretaria de Estudos Estratégicos da presidência de Dilma Rousseff a desigualdade havia diminuído no Brasil, mas o momento atual é de desajustes das contas públicas. Neri não acredita que a desigualdade volte a cair e teme pelo que isso represente, já que, segundo ele, o País estagnou num nível preocupante e alto. (MENDONÇA; BOLÃNOS, 2015).

²⁰⁴ O Bolsa Família é reconhecido pelas Nações Unidas como uma política pública bem-sucedida, que pode ser uma iniciativa de sucesso em outros países. Cf.: <https://nacoesunidas.org/brasil-mantem-tendencia-de-crescimento-do-idh-e-reduz-pobreza-diz-relatorio-de-desenvolvimento-humano/>.

de trabalho, de forma rápida e intensa. O gráfico 3 mostra saldo negativo de demissões e admissões de janeiro a junho de 2015²⁰⁵.

Foram registradas 345 mil demissões em agosto de 2015, com estimativa de que esse número crescesse para um milhão até o final do referido ano, com possibilidade de aumento para 1,5 milhão com o avanço da crise²⁰⁶.

Gráfico 4: Inflação no Brasil em 2015



Fonte: Banco Central do Brasil e ITAÚ BBA (2015)– Reprodução.

O gráfico 4 revela o que a mídia vem retratando, pertinente à inflação acumulada, nas versões preços livres e preços administrados. Sendo que o administrado está em alta, acima do teto da meta (6.5% a.a). O governo soltou todos os reajustes de preços administrados no primeiro semestre de 2015.

²⁰⁵ SABOIA, João. **Estamos perdendo rapidamente avanços que levamos anos para obter**. [Em linha]. [Consult. 28 de Dez. 2015] .

²⁰⁶ SABOIA, op.cit.

4 PORTUGAL – BREVE PANORAMA E POSSÍVEIS PARALELOS COM A REALIDADE BRASILEIRA

Primeiramente, cabe esclarecer que a Constituição Brasileira de 1988 se inspirou na portuguesa, datada de 1976 e ainda em vigor. Além disso, buscou alicerce nos ensinamentos do mestre constitucionalista J.J. Gomes Canotilho, mencionado diversas vezes ao longo deste trabalho. As semelhanças entre Brasil e Portugal não se limitam à língua portuguesa que, obviamente, por diversas questões históricas e pelas características de cada povo e território, têm suas particularidades, mas que se irmanam na beleza e universalidade da obra do enigmático Luiz de Camões (1524-1580).

A doutrina constitucional portuguesa pode ser resumida, como explica Canotilho²⁰⁷ pelos seguintes traços:

- (1) atenção às experiências *constitucionais portuguesas* o que justifica o relevo mais ou menos desenvolvido dado à história das constituições portuguesas;
- (2) descrição *institucional* dos padrões organizatórios do poder político e dos órgãos de soberania;
- (3) centralidade, a partir de 1976, do *catálogo dos direitos fundamentais* constitucionalmente consagrados;
- (4) relevo dogmático concedido aos problemas das *fontes de direito* (constituição, lei, regulamento), ultimamente enriquecido com a questão das fontes de direito comunitário;
- (5) recepção do *desenvolvimento jurisprudencial* do direito constitucional através da análise dos casos mais representativos da justiça constitucional portuguesa.

Entretanto, feita uma análise político-econômica de Brasil e Portugal, de modo a retomar o que se discorreu até aqui, estes países se assemelham por serem Estados Democráticos de Direito, ambos em “desenvolvimento intermediário”, como estabelece Bresser-Pereira²⁰⁸ tendo Portugal se desenvolvido de forma mais acentuada nos últimos 20 anos em relação ao Brasil. Não à toa, Portugal passou a integrar a União Europeia, desde 1986. Contudo, o Brasil, apesar das desigualdades, tem uma economia grande, de peso, que o destaca no cenário mundial. Logo, Brasil e Portugal têm em comum, de fato, o regime político democrático e o sistema econômico capitalista, que é a abordagem reservada a este capítulo. São “países periféricos”, estando entre os ricos e os pobres²⁰⁹.

²⁰⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª. Ed. rev. amp., 1.17ª reimp. Coimbra: Almedina (2003). 1522 p. ISBN 9789724021065, p.25.

²⁰⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos – Brasil e Portugal no mundo global. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**. [Em linha]. [Consult. 30 de Dez 2015]. Jan/Mar, 2003.

²⁰⁹ Ibidem.

4.1 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DE PORTUGAL

Com relação ao índice de Desenvolvimento Humano de 2015, Portugal ocupa a posição 43, num total de 187 países, incluídos no Relatório do Desenvolvimento Humano da ONU. O índice, como já explicado, é calculado com base em três dimensões do desenvolvimento humano: vida longa e saudável; acesso ao conhecimento; e padrão de vida decente. São considerados fatores como a esperança média de vida, anos de escolaridade de cada cidadão, PIB per capita, que no caso de Portugal, em 2014, foi de € 16.700 euros, o que lhe confere a posição 41 dentre 197 países.

Quadro 1: Dados da população de Portugal em milhões

	1960	1970	1981	1991	2001	2011	2014
População residente	8.865,0	8.680,6	9.851,3	9.960,2	10.362,7	10.557,6	10.401,1
População em idade activa (%) 15 aos 64 anos.	-	-	63,2	66,5	67,3	66,1	65,5
Taxa de mortalidade infantil (%) óbitos de crianças com menos de 1 ano de idade por cada 1000 nados-vivos.	77,5	55,5	⊥ 21,8	10,8	5,0	3,1	2,8
Taxa de analfabetismo (%) população residente com 10 e mais anos que não sabe ler nem escrever.	-	25,7	18,6	11,0	9,0	5,2	-
População residente de 15 e mais anos, com ensino superior (%)	-	-	-	-	6,8	⊥ 13,2	16,5
Alunos matriculados no ensino superior	-	-	83.754	186.780	387.703	396.268	362.200
Alunos diplomados	-	-	-	18.671	61.140	78.785	75.906
Doutoramentos	-	60	112	319	908	1.845	-
Taxa de emprego (%) população empregada por cada 100 indivíduos com 15 e mais anos.	-	-	-	60,7	⊥ 59,1	⊥ 52,8	50,6
PIB milhões €, preços constantes de 2011.	30.701,5	53.844,1	88.819,6	128.360,4	169.934,1	176.166,6	Pre 168.673,5

Fonte: INE, BP, APA/MAOTE, CGA/MEF, DGEEC/MEC, DGAI/MAI, DGEG/MAOTE, DGO/MEF, DGPJ/MJ, DGS/MS, GFSS/MSESS, ICA/SEC, IGFSS/MSESS, II/MSESS, ISS/MSESS, SEF/MAI, SIBS.

Simbologia: ⊥ Quebra de série Pre Valor preliminar - Ausência de valor

Fonte: PORDATA (2015) – Adaptado pelo autor (2016).

Portugal pertence ao grupo de países com desenvolvimento humano muito alto e tem pontuação de 0, 830. Segundo estudos, em 2014, a esperança média de vida do país era de 80.09 anos, a média de anos de escolaridade de 8.2, os anos de escolaridade esperados 16.3 e o rendimento bruto per capita de 25.757 dólares. Mesmo pertencendo ao grupo dos países

com desenvolvimento humano alto, Portugal continua atrás da maior parte dos países europeus. No Quadro 1 é possível acompanhar os dados da população portuguesa.

4.1.1 Economia de Portugal

Portugal ingressou na União Européia - UE em 1986, junto com a Espanha. Ao fazer isso apresentou grande desenvolvimento econômico e uma profunda transformação. A economia de Portugal é bem diversificada, baseada na iniciativa privada bem estruturada, de multinacionais a empresas de menor porte.

Os principais setores econômicos são: indústria, tecnologia, finanças, construção civil, turismo e agricultura. Uma vasta área continental de Portugal continua dedicada à agricultura, embora as exportações de produtos agrícolas já não representem parte tão significativa da economia, como no passado. O país continua exportando excelentes vinhos, azeite e frutos (em especial as laranjas do Algarves, as cerejas e as peras), mas o setor comercial tem ganhado mais importância nos últimos anos²¹⁰.

Mais de um terço da área do país é florestal, e, graças a isso, Portugal assegura cerca de metade da produção mundial de cortiça. O país é também sede de grandes indústrias: uma fábrica de papel, de renome internacional; o maior produtor mundial de aglomerados de madeira; e a mais antiga fábrica de conservas de peixe do mundo. A indústria pesqueira continua bastante ativa.

Dentre as empresas de maior relevo, estão as refinarias de petróleo, produtoras de plásticos, as têxteis, a construção civil, a siderurgia, o calçado, os artigos de couro e, não menos importante, o turismo. Por outro lado, Portugal foi imerso desde o início de 2009, na mais grave crise econômica desde o fim da ditadura, em 1974. O país sofreu uma profunda recessão. Tem-se que²¹¹:

A sociedade portuguesa foi confrontada com a necessidade de proceder ao ajustamento de desequilíbrios acumulados ao longo de várias décadas. A sua gravidade precipitou-se devido a um enquadramento institucional deficiente, a nível europeu e nacional, que estamos neste momento convocados a melhorar.

²¹⁰ O presidente da Associação Empresaria Portuguesa cita vários ramos da atividade em crescimento: “os recursos ligados à economia do mar, ao azeite, aos vinhos, aos agroalimentares, aos setores industriais (ditos tradicionais), como o calçado, têxtil ou imobiliário”. (SILVA RD, 2015)

²¹¹ CENTENO, Mario (Coord) [Et. al]. **Uma década para Portugal**. . [Em linha]. Relatório Abril, 2015.

A economia beneficiou-se do turismo que atingiu níveis sem precedentes em 2013, com crescimento global de 5,2%²¹². Houve, contudo, queda do mercado interno (0,8%), menos que em 2011 (-2,5%) e 2012 (-7,5%). Em 2013, o número de turistas no País chegou a 8%. Em 2012 esse percentual foi de 4,8%.

Em maio de 2011, Portugal assinou com o Fundo Monetário Internacional - FMI, o Banco Central Europeu - BCE e a Comissão Europeia, que juntos formam a troika, um resgate de 78 bilhões de euros para reduzir o *déficit* orçamentário. Na sequência do acordo, o governo programou um plano de reformas e de ajustamento estrutural.

Em maio de 2014, Portugal saiu deste plano de ajuda. No entanto, a estabilidade política do país foi abalada em 2013, quando a política de austeridade foi duramente questionada pelos chefes do poder.

Tabela 5: Dívida pública de Portugal – Evolução mil milhões de euros

Evolução da dívida líquida:	
Dezembro de 2010:	158.736 mil milhões de € (boletim 04/2013)
Dezembro de 2011:	170.904 (boletim 04/2013)
Dezembro de 2012:	187.900 (boletim 04/2013)
Dezembro de 2013:	196.304 (boletim 04/2014)
Dezembro de 2014:	208.195 (boletim 01/2016)
Dezembro de 2015:	217.709 (boletim 01/2016)
Fevereiro de 2016:	217.758 (boletim 03/2016)
Variação diária da dívida líquida:	
2011:	+ 33.336.986€
2012:	+ 46.437.158€
2013:	+ 23.024.658€
2014:	+ 32.394.521€
2015:	+ 26.065.753€
2016:	+ 23.525.233€ (últimos 12 meses terminados em FEV/2016)

Fonte: Banco de Portugal (2016) – Adaptado pelo autor²¹³.

Na Tabela 5 é possível acompanhar a situação da dívida pública de Portugal. Em fevereiro de 2016, comparado a dezembro de 2015, a variação da dívida líquida foi positiva, pois neste mês houve um aumento de 43M€ de depósito, permanecendo acima de 19 mil milhões de euros ou 10.6% do PIB.

Na avaliação do economista Norberto Rosa, o nível da dívida pública portuguesa corresponde a 130% do PIB, sendo, portanto, elevado. A previsão do especialista é a redução

²¹² Cf.: <http://politicaportugal.com/turismo-em-portugal-cresceu-2013/>.

²¹³ Cf.: <http://dividapublicaportuguesa.blogspot.com.br/2016/04/divida-publica-portuguesa-fev2016-dados.html>.

para 100% no prazo de 15 anos. O pagamento da dívida é certo, mas requer, a seu ver, muito esforço²¹⁴.

A dívida de Portugal junto ao Fundo Monetário Internacional – FMI estava, em 2015, na casa dos 20,75 milhões de euros, segundo o IGCP, como relata Madeira²¹⁵. Por esta razão, até que a dívida a pagar seja inferior a 200% da conta de participação junto ao Fundo (a cota atual é de 1,15 milhões de euros) -, o país será acompanhado. As visitas devem se estender até 2021, quando se espera que a dívida tenha sido reduzida para 2,3 milhões de euros.

O orçamento de 2014 introduziu novos cortes orçamentários para salvar 3,9 bilhões de euros. Portugal conseguiu reduzir o seu *déficit* orçamentário para 4% em 2014. O orçamento de 2015 previa uma redução do *déficit* público (com uma meta de 2,7%) para cumprir os critérios de Bruxelas. A dívida pública Portuguesa ainda representa 130% do PIB, e Portugal deve reembolsar 15 milhões de euros aos seus credores até 2020.

Fiolhais²¹⁶, objetivando ter uma visão mais próxima da realidade de Portugal, juntou o IDH ao Legatum (que leva em conta também empreendedorismo, liberdade pessoal e social, governança e economia, além de educação, segurança e saúde). Com isso, a posição no ranking passou de 37ª para 27ª, ficando Portugal atrás de apenas 13 países da União Europeia e passando à frente da Grécia.

Após essa análise, Fiolhais²¹⁷ falou que Portugal é um país seguro, ocupando o 13º lugar pelo Legatum. A situação, de acordo com o especialista só não é melhor por duas razões: economia e educação, as mesmas áreas que colocam Portugal em 37ª posição pelo IDH. Para ele, a melhoria da Educação, pode levar ao bem-estar de toda a população lusitana, independentemente das aferições feitas constantemente.

A taxa de desemprego diminuiu para 13,8% no final de 2014. Em 2013 era de 16%. Essa dinâmica permite entrever boas perspectivas para os próximos anos. O desemprego, entretanto, afeta fortemente os jovens com idade inferior a 25 anos. Há, ainda crescentes desigualdades entre Norte e Sul, a erosão do poder de compra e as tensões sociais têm sido evidentes em Portugal.

Em Portugal fala-se da falta de mão de obra qualificada e de investimentos para que isso ocorra. Afinal, como postula Fiolhais²¹⁸, a educação, ou melhor, a indevida oferta da

²¹⁴ CRISOSTÓMO, Pedro - **Sim, devemos pagar a dívida e temos condições de pagar, mas com esforço**. [Em linha] 16/06/2014.

²¹⁵ MADEIRA, João - **Visitas semestrais da troika deverão realizar-se até 2035**. [Em linha]. 17/12/2015. [Consult. 30 de Dez. 2015].

²¹⁶ FIOLHAIS, Carlos. **Que lugar ocupa Portugal nos “rankings” de desenvolvimento do mundo?** [Em linha]. 2015.

²¹⁷ FIOLHAIS (2015), op.cit.

²¹⁸ FIOLHAIS (2015), op.cit.

educação tem atravancando as economias portuguesas, sendo ainda um dos fatores que servem de mensuração ao IDH. Mas no Brasil não é diferente.

Como lembra Kuntz²¹⁹, os relatórios da Confederação Nacional da Indústria - CNI que tratam da escassez dessa mão de obra qualificada também no Brasil, além do despreparo das pessoas para receber treinamentos, representam entraves na economia. As deficiências da Educação, na opinião desse professor de Filosofia da Universidade de São Paulo – USP, a maior capital do país, entrava o crescimento e faz caducar a economia, que deixa de se modernizar.

4.1.2 Principais Setores Econômicos

A agricultura é pouco mecanizada, representa pouco mais de 2% do PIB de Portugal e emprega 10,5% da população. Os principais produtos são cereais, frutas, legumes e vinho. A exportação de Vinho do Porto representa 1,4% do total das exportações do país e se coloca entre os dez maiores exportadores de vinho do mundo. Portugal tem grandes recursos naturais.

Tabela 6: Atividade econômica em Portugal por setor

Composição da atividade econômica por setor	Agricultura	Indústria	Serviços
Emprego por setor (em % do emprego total)	10,5	25,6	63,8
Valor acrescentado (em % do PIB)	2,3	21,2	76,5
Valor acrescentado (% anual)	1,4	0,5	0,7

Fonte: Banco Mundial (2015) – Adaptado pelo autor (2016).

O setor de mineração (cobre, estanho) representa 6% do PIB e o país é um dos principais exportadores de mármore. As florestas portuguesas cobrem uma grande parte das necessidades de cortiça global. A Tabela 6 dá uma ideia geral das atividades.

A indústria de transformação é moderna e é composta de pequenas e médias empresas. Seus principais setores de atividade são a metalurgia, engenharia mecânica, têxteis e construção. O país aumentou a sua presença no setor automobilístico europeu e tem um dos

²¹⁹ KUNTZ, Rolf. **A informação econômica e os truques do poder** [Em linha]. 31/03/2016. [Consult. 01 de Abr. 2016]. Ano 19 - nº 896.

principais moldes em todo o mundo da indústria de transformação. A indústria emprega um quarto da população ativa e contribui em 21% do PIB.

Serviços, particularmente o turismo, desempenham um papel cada vez mais importante. O setor terciário contribui com 75% do PIB e emprega 60% da força de trabalho.

4.2 CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Em relação ao índice de percepção da corrupção no setor público, Portugal tem 63 pontos, ficando na posição 31 das 174 desse ranking, entre países onde há menos percepção da corrupção. De 0 a 10, os portugueses, de acordo com pesquisas, colocam o País numa média de 7,4 quando se fala de corrupção²²⁰.

O estudo da *Transparency International*, organização não governamental anticorrupção, avalia os avanços de 41 Estados signatários na implementação da Convenção anti suborno da OCDE que criminaliza a corrupção de agentes estrangeiros no âmbito de transações comerciais internacionais.²²¹

No estudo da OCDE, Portugal ainda aparece na lista “implementação limitada da Convenção”, ao tempo em que correm rumores da ligação deste país com a Lava Jato brasileira e escândalos envolvendo o Grupo Espírito Santo e a Portugal Telecom.

De acordo com Paulo Morais, vice-presidente da Associação Transparência e Integridade, a corrupção no país é “crescente e patente” A Expo-98, a Euro-2004, o caso dos submarinos e das instituições Banco Português de Negócios (BPN) e Banco Privado Português (BPP) são mencionados como exemplo²²².

Dos trabalhadores portugueses inquiridos, de um universo de 3.800 entrevistados, de 38 países da Europa Ocidental e do Leste e do Médio Oriente (partes Leste e Sul do Mediterrâneo), Índia e África – 83% concordam que as práticas de suborno/corrupção acontecem de forma generalizada em Portugal²²³. Como visto, Portugal vivencia problemas similares aos do Brasil. Então, retomam-se os objetivos constitucionais, desta vez os expressos na Constituição Portuguesa²²⁴. Os autores, em sua maioria, concordam que o “preâmbulo” de uma Carta Magna costuma evidenciar sua finalidade.

²²⁰ RODRIGUES, José. **Corrupção em Portugal em níveis altíssimo**. [Em linha]. 2015 [Consult. 12 Dez. 2015].

²²¹ *Exporting Corruption – Progress Report 2015: Assessing Enforcement of the OECD Convention on Combating Foreign Bribery* é o titular do escudo. Cf.: <http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/estudo/portugal-continua-sem-avancos-no-combate-a-corrupcao>.

²²² Cf.: http://www.jn.pt/paginainicial/nacional/interior.aspx?content_id=3566249. Acesso em 12 de Dez. 2015

²²³ Cf.: ESTUDO coloca Portugal em 5º lugar entre os 38 países analisados. [Em linha]. 16/06/ 2015.

²²⁴ Cf.: PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa.

Assim, o preâmbulo da Constituição de Portugal, assinala que:

*“A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de defender a independência nacional, de **garantir os direitos fundamentais dos cidadãos**, de estabelecer os princípios basilares da democracia, de **assegurar o primado do Estado de Direito democrático** e de abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, **tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno**”²²⁵. (Grifo nosso).*

E o da Constituição brasileira, resume:

*“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um **Estado Democrático**, destinado a **assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...]**” (Grifo nosso)²²⁶.*

Percebe-se, então, que os dois países comungam objetivos semelhantes e, por terem o mesmo modelo político, que se ampara numa Democracia, se voltam ao bem comum do povo, a quem de fato o Estado deve servir. Afinal, como dito desde o início deste trabalho, o poder é dado pelo povo e deve ser usado a favor do povo, sempre.

Infelizmente, pela realidade brasileira e portuguesa da atualidade, em cima dos dados relativos à educação deficiente, malversação das verbas públicas, desemprego, corrupção, dentre outros, reafirma-se a necessidade de que a finalidade, enquanto quarto elemento formador do Estado de Direito, seja efetivamente implementada de forma sistemática e contínua para que seja possível promover, em sua complexidade, a dignidade humana, respeitando as necessidades do povo e tendo como foco o desenvolvimento pleno da sociedade, em qualquer parte do mundo, devendo o Estado firmar compromisso para alcançá-la.

²²⁵ PORTUGAL, op.cit.

²²⁶ CF (1988), op.cit..

CONCLUSÃO

Tornou-se claro no presente trabalho a necessidade de explicitar os objetivos do Estado e sua importância como elemento teleológico para resguardar a aferição dos atos estatais. Também se evidenciou a importância da verificação da legitimação destes atos, pois devem atender aos anseios do povo que conferiu legitimidade ao Estado para atuar em seu nome.

Verifica-se, no final do trabalho, a relevância de seguir de forma cristalina os objetivos do Estado no texto constitucional para que possam servir de parâmetros nas análises de controle, realizadas principalmente pelo judiciário, de forma a fundamentar decisões que revisem, anulem ou reformulem atos estatais contrários aos objetivos do Estado.

Mais do que objetivos implícitos no texto constitucional, estando os objetivos explícitos, a força de obrigação, de dever para cumprir tais metas, são notoriamente mais contundentes quando os objetivos estão expostos de forma clara, concisa, sem margem de dúvida, forjando a direção para qualquer ato implementado ou idealizado pelos governos, sempre sujeitos aos comandos constitucionais.

Desta forma, o judiciário, legitimado primeiramente pela constituição e secundariamente pelo povo, tem, mais do que qualquer outra função estatal, a obrigação de ressaltar as aspirações do povo salientadas nos objetivos do Estado. O Judiciário é o concretizador dos objetivos do Estado, tendo poder transformador e criador, sujeitando outras funções estatais a obedecer tais metas.

Estas metas, como já esclarecidas, não correspondem às abstrações de diretrizes ideais a serem atingidas, programas e/ou programações a serem cumpridos. Visam, sim, o progresso da nação e o desenvolvimento da sociedade como um todo. Estes comandos, na forma de objetivos da República Federativa do Brasil, devem margear e embasar qualquer ato do Estado desde o princípio para que as metas se tornem cada vez mais próximas da consecução plena.

Caso o Estado não esteja atrelado aos parâmetros que se constituem como interesses gerais do povo, que lhe confere poder político para atuar em seu nome, não será um Estado Democrático de Direito em sua plenitude; se afastará das metas, julgadas pelo povo, preponderantes para fundamentar sua criação e seu funcionamento como Estado.

Daí a necessidade dos objetivos, elencados pelo povo deste Estado como fundamentais, serem enquadrados como o quarto elemento constitutivo do Estado²²⁷.

Se os objetivos são a razão pela qual a sociedade escolhe se agrupar como povo, fazendo isso de forma ampla e democrática; ficando restrita a determinado território, conferindo poder de soberania ao Estado para atuar em seu nome, respeitando seus interesses, e satisfazendo-os, seria inconcebível não enquadrá-los como elemento constitutivo do Estado brasileiro.

O bem comum é o anseio maior de qualquer sociedade e tem um caráter de amplitude, devendo chegar a todos os componentes desta sociedade. A ninguém pode ser negado este Estado de bem comum.

Para alcançar este Estado de bem comum, os brasileiros conferiram poder político à República Federativa do Brasil. Não há então dissociar este anseio maior da sociedade, que justificou seu agrupamento como povo, da formação do Estado Federativo Brasileiro.

Se o bem comum fundamenta a criação do Estado e se somente ao Estado compete obrigatoriamente elaborar meios e políticas públicas para concretizá-lo, obviamente este bem comum como objetivo mor deve estar constituído. Ou melhor, incorporado no âmago que justifica a formação deste Estado, o qual atuará sempre objetivando concretizar este fim.

O Estado está obrigado a concretizar este fim. Desta maneira, se diferencia das demais organizações que não possuem a obrigatoriedade na efetivação, e sim na faculdade de concretização.

Se a realização do bem comum, como demonstrado neste trabalho, representa a verdadeira razão de existência do Estado, isto é, fundamenta sua criação não se pode negar aos objetivos, fins direcionados à sua consecução, o *status* de quarto elemento formador do Estado Brasileiro²²⁸.

Como visto praticamente todos os autores inserem algum fim quando conceituam o Estado. Não há, portanto, fundamento lógico em não reconhecer os objetivos como elemento constituinte, pois integram o conceito. Estado sem objetivo é um Estado sem sentido para ser formado.

²²⁷ “A sociedade política, uma vez constituída diferencia-se dos indivíduos e das sociedades primárias que a compõem em razão dos interesses que a determinaram e dos fins que tem de realizar”. (CAETANO, 2014, op.cit, p.178).

²²⁸ “Desde que o poder político garanta a segurança na sociedade, mantenha a justiça nas relações sociais e olhe pelo bem-estar, em harmonia com as concepções e os meios técnicos da época, está realizada a Ordem, isto é, cada elemento componente da sociedade, seja indivíduo ou grupo, ocupará o seu lugar próprio ao qual corresponda uma função no todo sem prejuízo das finalidades e atividades particulares de cada um.” (Ibidem, p.143)

A razão de existência do Estado é o bem comum, exemplificado nos preceitos do artigo terceiro da Constituição. Se o Estado não exercer atividades para cumprir objetivos que satisfaçam ao anseio de bem comum não há necessidade de Estado. Daí a importância de se inserir os objetivos como elemento constitutivo do Estado Brasileiro.

Portanto, é de grande relevância mencionar que, mesmo com o Estado tendo que garantir os direitos fundamentais do cidadão, previstos no ordenamento jurídico, positivados por uma constituição que os legitima, ainda assim o cidadão fica à mercê dos atos governamentais, os quais deveriam estar em sintonia constante com os dispositivos constitucionais. Contudo, diante do panorama traçado nesta pesquisa não é o que se constata, revelando o descaso e o desrespeito dos representantes do poder com os anseios do povo e suas aspirações se mantendo desvinculados aos parâmetros de bem comum.

O Estado, dessa forma, se guia por um fim geral. Assim sendo, como sociedade política assim constituída, é o meio pelo qual os indivíduos de certo território e as sociedades, podem atingir seus respectivos fins. Mantendo, a seu tempo, a ordem, assegurando a defesa, e promovendo o bem-estar e o progresso. Entretanto, o que vem sendo revelado pelos acontecimentos atuais é uma realidade fatídica e adversa.

Os indicadores sociais, como mencionado no trabalho, podem ajudar no conhecimento da realidade social do país e monitorar as condições de vida das cidades. Devem responder às preocupações quanto à dinâmica social, ou seja, às mudanças significativas em curso na sociedade, permeada pelo conflito de classes.

O Relatório de Desenvolvimento Humano 2014 - *Sustentando o Progresso Humano: Redução da Vulnerabilidade e Construção da Resiliência*, lançado em 24 de julho de 2014, em Tóquio, no Japão -, destaca a necessidade de promover as escolhas das pessoas e proteger os resultados positivos do desenvolvimento humano. O documento considera que a vulnerabilidade ameaça o desenvolvimento humano e se não for abordada de forma sistemática, pela mudança de políticas públicas e normas sociais, o progresso não será nem equitativo nem sustentável (PNUD, 2014). Percebe-se que a saúde pública, educação, moradia, alimentação e segurança são algumas áreas afetadas e que influem decisivamente na qualidade de vida dos cidadãos.

Dentre os diversos motivos que impedem o bom emprego da verba pública, nota-se que a corrupção e a má administração do orçamento da União são os maiores responsáveis pelos desvios. Os investimentos do Brasil para sediar a Copa do Mundo, em 2014, e as Olimpíadas, em 2016, totalizam bilhões levantados pelo governo federal e estadual para dar

aporte a estádios, infraestrutura aeroportuária e publicidade. Na verdade, esse montante poderia ser revertido em favor do bem-estar da população.

Nota-se que, o Brasil encontra-se em estágio precário de desenvolvimento econômico, não garantindo aos cidadãos usufruir de serviços públicos de qualidade nas áreas de educação, segurança, saúde, justiça, habitação, dentre outras.

Portugal, mesmo estando atrás de alguns países europeus, é considerado um país desenvolvido considerando como parâmetro apenas o IDH, tendo seu Índice de Desenvolvimento Humano – IDH em 0, 897. Já o Brasil, mantém IDH de 0, 755 e, mesmo subindo no ranking, tem ainda muito a realizar em vários setores.

Ambos os países, apesar das crises temporárias, lutam para manter seus valores supremos, dentre os quais se destacam aqui a igualdade e justiça que garantem uma sociedade fraterna, alicerçada pela harmonia social. Comprometida, constantemente, com a ordem, nacional e internacional, em busca de soluções pacíficas para as questões.

Se bem estudado e analisado, o IDH é uma das ferramentas que os países poderiam se basear para rever a situação social e econômica e procurar soluções para os problemas mencionados. Atribuir o descompasso à falta de recursos públicos e entender sua solução simplesmente como aumento de carga tributária, sendo esta, de certa forma, uma visão distorcida e simplista da questão.

Então as vontades do Estado Democrático de Direito devem ser respeitadas como objetivos a seguir, não de forma abstrata, sem vínculo com a realidade e com as ações dos agentes estatais, mas de forma concreta, como uma obrigação necessária até para fundamentar sua existência.

Todo agrupamento nacional ou país, formado por preceitos democráticos, alicerçado por concepções de alma ou de espírito de coletividade, expõe que cada indivíduo, portador deste mesmo espírito, tem de forma intemporal a vontade de se agrupar e receber um comando estatal. Um comando que limite tendências pessoais ou liberdades individuais, entrelaçando-se numa História comum com projetos para um futuro de Estado alicerçado em objetivos concretos.

Portanto, nesse cenário de novas revelações de superfaturamento em contratos de obras públicas e desvios bilionários de dinheiro dos contribuintes, todo governo em dissenso com a sociedade, vendo se ampliar o fosso entre o Estado e o Povo; a crise política, econômica, fiscal, tributária e, sobretudo moral, corroendo os valores básicos da civilidade e dos princípios essenciais à vida digna e a democracia, nos faz crer em uma gestão pública

totalmente ineficaz, descompromissada com os interesses populares, e com descaso aos mandamentos das finalidades do Estado.

Assim, se houver uma escola sem professor, construída de forma precária, sem livros de qualidade e sem alimentação adequada para quem a frequenta; se houver um hospital sem médico capacitado, sem fármacos, sem equipamentos, construído de forma inadequada; se houver órgãos de segurança pública ineficazes, mal equipados, sem profissionais preparados, inoperantes na realização de suas funções, mal estruturados, não pode o governante contratar empresas de publicidade para fazer *lobby* de seu governo ou para se perpetuar no poder.

Não pode, igualmente, contratar shows de entretenimento como forma de iludir o povo e fazê-lo esquecer dos reais problemas do Estado; não pode desviar dinheiro público para realizações que não se coadunam com os interesses populares (copa do mundo e olimpíadas); não podem, igualmente, usar de artifícios fiscais e contábeis para esconder sua ineficiência.

Em suma, o Estado não pode realizar quaisquer atos que se desviem da consecução dos objetivos do Estado; não há, portanto, de se falar em liberdade de atuação para tais atos. Assim sendo, se torna possível visualizar a real necessidade de elevar os objetivos à categoria de importância que lhe é intrínseca, como elemento constitutivo do Estado.

Ou seja, como mecanismo para balizar e controlar atos de governo e de Estado, visando à satisfação dos interesses públicos, do bem comum, dos interesses concretos do povo em construir uma sociedade moldada nos seus autênticos desejos. Isto é, em seus anseios, suas aspirações, seus ideais de prosperidade, desenvolvimento, progresso, segurança, justiça e bem-estar.

Se analisarmos a evolução da sociedade brasileira, nos quesitos básicos e fundamentais, que são segurança, justiça e bem-estar, não concluiremos que tenha havido evolução substancial, desenvolvimento sustentável, progresso contínuo, neste sentido, no decorrer dos anos. Logo, isso leva a acreditar que não houve efetivação concreta e sistemática dos objetivos elencados pelo povo; fundamentais e necessários para se alcançar a sociedade desejada e planejada, de modo a justificar a reunião de pessoas com um poder soberano sobre elas e sobre um determinado território que fundamente a criação do Estado.

Há 30 anos um policial podia entrar fardado, com sua arma e distintivo no transporte público, a caminho de sua residência ou do seu serviço. Sem preocupações e sem possibilidades de sofrer quaisquer riscos de ter sua integridade física violada ou sua vida ameaçada. Atualmente, a simples imaginação desta cena nos impulsiona e entender que houve uma tentativa de suicídio por parte deste policial, exatamente pela falta de sentimento de

segurança, de justiça e de compromisso com o bem-estar que hoje intimida a sociedade, imposta por nossa realidade social.

Isso ocorre porque os objetivos do Estado não estão sendo cumpridos, nem implementados sistematicamente. Não estão sendo respeitados, nem valorados como fundamentais, ou seja, os atos governamentais e estatais não estão, de forma evolutiva e contínua, dirigidos à satisfação dos fins do Estado.

Constata-se tal afirmação pelo simples acompanhamento de fatos noticiados pela mídia e que traduzem a realidade socioeconômica e cultural do Estado brasileiro. Tal como o exemplo do policial, que se ressentido de usar a farda por temer ser identificado e ser morto em função disso, a involução metaforizada por esta situação, longe de ser hipotética, corresponde ao desprezo que o poder político parece ter pelos dispositivos constitucionais; referentes, cabe esmiuçar, aos fins do Estado que representa, ou deveria representar, priorizando o seu povo.

A realidade nos revela que o poder prioriza a própria manutenção, os interesses partidários e os anseios pessoais de riqueza. Só deixaremos, portanto, de ser “país em desenvolvimento” para sermos um “país desenvolvido” quando os poderes políticos passarem a cumprir os objetivos da República Federativa do Brasil, de forma sistemática. E, também, quando os devaneios do poder irresponsável e descompromissado com os anseios do povo deixarem de ser uma realidade no panorama político do país, que sonha com Copa do Mundo de futebol e com Olimpíadas quando deveria sonhar com a contemplação dos verdadeiros desejos do povo, revelados nas finalidades do Estado.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [em linha]. [consultado em 15 Jun. 2015]. Disponível na Internet: URL<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Código de Processo Penal. Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Brasília, 1941. [em linha]. [consultado em 10 Dez. 2015]. Disponível na Internet: URL<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm>.

DECRETO-LEI nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

DECRETO-LEI Nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

DECRETO 4136, de 30 de julho de 2002, promulga o Protocolo Facultativo à convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher

LEI 9, 459, de 13 de maio de 1997. Altera os arts. 1º e 20 da Lei 7.716, de 5 de Janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescenta parágrafo no art. 140 do decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

LEI nº 9.455 de 1997. Define os crimes de tortura e dá outras providências

LEI 7.716, de 5 de janeiro de 1989: define crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.

LEI 8.081, 21 de setembro de 1990. Estabelece os crimes e as penas aplicáveis aos atos discriminatórios ou de preconceito de raça, cor, religião, etnia ou procedência nacional, praticados pelos meios de comunicação ou por publicação de qualquer natureza.

LEI Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

JURISPRUDÊNCIA. STF – REextr. Nº 112.676/MG – 2ª T. – Rel. Min. Francisco Rezek, Diário da Justiça, Seção I, 18 de dezembro de 1987, p. 29.144).

JURISPRUDÊNCIA. TRF, 4ª Região, MS 90.04.25430/RS, rel.volkmer de Castilho, 3ª Turma, decisão 12-11-1991, AJ2, de 29-1-1992, p.898).

JURISPRUDÊNCIA. Ementário STJ, nº 10/262 – MS nº 3.351 - 4 – DF. Rel. Min. Demócrito Reinaldo. 1ª Seção. Unânime. Diário da Justiça, 1º - agosto – 1994).

JURISPRUDÊNCIA. Apelação Criminal nº 141.820-3. Araçatuba – 3ª Câmara Criminal – v.u. – Rel. Des. Franco de Godoy, 10-2-95).

JURISPRUDÊNCIA. Ementário STJ, nº 3/90 – Resp. nº 72.820 – RJ. Rel. Min. Waldemar Zveiter – 3ª T. Unânime. Diário da Justiça, 24 Jun. 1996.

JURISPRUDÊNCIA. STJ, 1ª seção, MS 10597/ DF, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 22/10/2007.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. [em linha]. [consultado em 15 Set. 2015]. Disponível na Internet: URL<<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro. Um pacto para vencer nossa maior tragédia desde a escravidão. In: **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, LIMA, Renato Sérgio de Lima; BUENO, Samira Bueno (Coord.). SP: Fórum Brasileiro de Segurança Pública., ano 9, 2015. ISSN 19837364.

AZAMBUJA, Darcy - **Teoria Geral do Estado**. 1ª. ed. São Paulo: Globo, 1998.

BARBOSA, Rafael da Silva. **Desoneração tributária, renúncia fiscal e a saúde pública**. [Em linha]. 14/04/2015. [Consult. 28 Dez. 2015]. Disponível na Internet: URL< <http://brasildebate.com.br/desoneracao-tributaria-renuncia-fiscal-e-a-saude-publica/>>.

BONAVIDES, Paulo - **Teoria do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos – Brasil e Portugal no mundo global. .[Em linha]. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**.. [Consult. 30 Dez 2015]. Jan/Mar, 2003. Disponível na Internet: URL< http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_brasil-e-portugal-no-mundo-global.pdf>.

BORGES, Bruna; CALGARO, Fernanda. **IDH do Brasil melhora e supera média da AL; país é o 79º em ranking mundial**. [Em linha]. [Consult. 15 Dez.2015]. Disponível na Internet: URL< <http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2014/07/24/idh-do-brasil-sobe-supera-media-latinoamericana-mas-ainda-e-2-entre-brics.htm>>.

BULOS, Uadi Lammêgo - **Constituição Federal Anotada**. 5ª ed. rev. atual. Emenda Constitucional n. 39/2002. São Paulo: Saraiva, 2003.

BURNETT, Cora. **Assessing development of the 2010 soccer World Cup**. Johannesburg, Department of Sport and Movement Studies, University of Johannesburg, 2008.

CAETANO, Marcelo - **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6ª. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

_____. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6ª. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

CANOTILHO, J.J Gomes - **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Almedina editora. 1991.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª. ed. Coimbra: Almedina, 1997.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. rev. ampl.17ª reimp. Coimbra: Almedina, 2003. 1522 p. ISBN 9789724021065.

CAMPOS, Flávio de. A Copa da política em um país do futebol. In: **A Copa das Copas? Reflexões sobre o Mundial de Futebol de 2014 no Brasil**. MARGES, José Carlos (Org.). E-book. São Paulo: Edições Ludens, 2015. ISBN: 9788568146019.

CARVALHO, Kildare Gonçalves - **Direito Constitucional Didático**. 6ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. ISBN: 8573085487.

CARVALHO, Vilobaldo Adelidio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e - **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. R. Katál, Florianópolis, v. 14, n.1, p. 59-67, jan/jun. 2011.

CASTEL, Robert - **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005, 95 p. ISBN 8532631096.

CENTENO, Mário (Coord.) [Et al] **Uma década para Portugal**. Abril, 2015, [Em linha]. [Consult. 22 Dez. 2015]. Disponível na Internet: URL< <http://costa2015.pt/wp-content/themes/PS2015/assets/pdf/costa-relatorio-decada-portugal.pdf>.

CHADE, Jamil - **Brasil fica em 69 no ranking de corrupção**. [Em linha]. 2014 [Consult. 30 de Dez. 2015.] Disponível na Internet: URL< <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-fica-em-69-no-ranking-de-corrupcao,1601295>>.

CRISOSTÓMO, Pedro - **Sim, devemos pagar a dívida e temos condições de pagar, mas com esforço**. [Em linha] 16/06/2014 [Consult. 27 de Dez. 2015.] Disponível na Internet: URL< <http://www.publico.pt/economia/noticia/sim-devemos-pagar-a-divida-e-temos-condicoes-de-a-pagar-mas-com-esforco-1639962>>.

CUNHA, Carolina.. **Demografia: Brasil sobe uma posição no IDH, mas ainda é um país desigual**. [Em linha]. [Consult. 2 de Dez. 2015]. Disponível na Internet: URL< <http://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/demog.2014>>.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da - **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. Dirley da. **Curso de Direito administrativo**. 8ª ed. rev. ampl. Salvador: Editora Podivm, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu - **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. **O futuro do Estado**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, revista e atualizada, 2010.

_____. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 32ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ESTUDO coloca Portugal em 5º lugar entre os 38 países analisados. [Em linha]. 16/06/ 2015. [Consult. 12 de Dez. 2015] Disponível na Internet: URL< http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content_id=4627031>.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira - Poder Judiciário da Constituição de 1988: Judicialização da Política e Politização da Justiça. **Revista de Direito Administrativo**, n.198, p.3-15, 1994.

FIOLHAIS, Carlos. **Que lugar ocupa Portugal nos “rankings” de desenvolvimento do mundo?** [Em linha]. 2015. [Consult. 20 Dez. 2015] Disponível na Internet: URL<<https://europa.eu/eyd2015/pt-pt/portugal/posts/developmentrankings>>.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco - **O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FREIRE, M. D. **Paradigmas de segurança no Brasil**: da ditadura aos nossos dias. [Em linha]. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 3, edição 5, p. 100-114, ago./set. 2009. Disponível na Internet: URL<<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1219/1086>>.

GOMES, Joaquim Castilho - **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993. Ver também Miranda, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição. Rio de Janeiro: Forense 2005.

GOR, S. O.; GUITAU, C. M. W- **Repensando o IDH**: uma alternativa consistente. Internacional Jornal of Sustainable Development, v. 05, n. 01, p. 85-91. 2010.

GROPALLI, Alexandre - **Doutrina do Estado**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva 1962.

KFOURI, Juca. **Valle**. [Em linha]. 02/06/2012. [Consult. 20 de Jan. 2016] Disponível na Internet: URL<<http://blogdojuca.uol.com.br/2012/06/ouca-e-comente-2/>>.

KUNTZ, Rolf. **A informação econômica e os truques do poder** [Em linha]. 31/03/2016. [Consult. 01 Abr. 2016]. Ano 19, nº 896. Disponível na Internet: URL<<http://observatoriodaimprensa.com.br/observatorio-da-imprensa-20-anos/a-informacao-economica-e-os-truques-do-poder/>>. ISSN 15197670.

LEIRIA, Luís- **Mundial de 2014 do Brasil**: o mais caro de sempre. [Em linha]. 2014. [Consult. 23 fev. 2016] Disponível na Internet: URL<<http://www.esquerda.net/dossier/mundial-de-2014-do-brasil-o-mais-car-de-sempre/32622>>.

LEOPOLDO, Ricardo; LARANJEIRA, Ádito. **Estado conteúdo**. Temos carga tributária de país desenvolvido diz Lisboa. [Em linha]. 20/05/2014. [Consult. 20 Dez. 2015]. Disponível em na Internet: URL<<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/temos-carga-tributaria-de-pais-desenvolvido-diz-lisboa>>.

MADEIRA, João - **Visitas semestrais da troika deverão realizar-se até 2035**. [Em linha]. 17/12/2015. [Consult. 30 de Dez. 2015] Disponível na Internet: URL<<http://www.ionline.pt/490779>>.

MARIANO, Enzo Barberio. **Crescimento Econômico e Desenvolvimento humano**: uma análise mundial da eficiência social de Estados-nação [Em linha]. Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2012. Tese. [Consult. 30 Dez. 2015]. Disponível na Internet: URL<www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/.../ENZOBARBERIOMARIANO.pdf>.

MARTINS, Célio. **Gastos públicos com a Copa chegam ao absurdo e atentam contra a sociedade**. [Em linha]. 21/01/2014. [Consult. 20 Fev. 2016] Disponível na Internet: URL<<http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/certas-palavras/gastos-publicos-com-a-copa-chegam-ao-absurdo-e-atentam-contra-a-sociedade/>>.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros - Art. 3º. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; ANGRA, Walber de Moura. (Coords. Científicos). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MANKIW, N. G - **Introdução a Economia**. 3ª ed. São Paulo. 2014.

MATTOS, Rodrigo. **Brasil se candidataria à Copa e à Olimpíada se soubesse da crise econômica?** [Em linha]. 03-01-2016. [Consult 26 Fev. 2016] Disponível na Internet: URL< <http://rodrigomattos.blogosfera.uol.com.br/2016/01/03/brasil-seria-candidato-a-copa-e-a-olimpiada-em-meio-a-crise-economica/>>.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de - Eficácia das Normas Constitucionais sobre a Justiça Social. **Revista de Direito Público**, n.27-58, 1991.

MENDONÇA, Heloisa; BOLÃNOS, Alejandro. **Inclusão social perde brilho com crise no Brasil e na América Latina**. [Em linha]. [Consult. 15 Dez. 2015]. Disponível na Internet: URL< http://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/26/economia/1445885964_309145.html>.

MONTESQUIEU, Charles de Second, Baron de - **O Espírito das Leis**. 2ª. ed. Trad. Cristina Murchico. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Alexandre de - **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos artigos 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, Gilson Batista de - **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento**. Revista da FAE, v. 5, n. 2, p. 37-48, 2002.

OLIVEIRA, Ramon Tácio de - **Manual de Direito Constitucional**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

OTERO, Paulo - **Direito Constitucional Português**. 1º volume, Identidade constitucional. Coimbra: Edições Almedina, 2010.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO: **O que é Desenvolvimento Humano**. [Em linha]. [Consult 20 Dez. 2015] Disponível na Internet: URL< http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=li_DH>.

PORDATA [Em linha]. [Consult 22 Dez. 2015] Disponível em <http://www.pordata.pt/Portugal/Saldos+populacionais+anuais+total++natural+e+migrat%C3%B3rio-657>.

PORTUGAL continua sem avanços no combate à corrupção. [Em linha]. [Consult 27 Dez. 2015] Disponível na Internet: URL< <http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/estudo/portugal-continua-sem-avancos-no-combate-a-corrupcao>>.

RELATÓRIO Nacional da Execução da Meta 2. **Um diagnóstico da investigação de homicídios no país.** [Em linha]. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2012. 84 p. [Consult em 10 Jan 2016]. Disponível na Internet: URL<http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relatorio_Enasp_-_FINAL_-_web.pdf>.

RELATÓRIO Social Nacional. **Governo de Portugal.** [Em linha]. Maio, 2015. 16 p. [Consult. 26 Dez. de 2015]. Disponível na Internet: URL<http://www.eapn.pt/documentos_visualizar.php?ID=457>.

RODRIGUES, Fernandes. **O Governo Federal gastou R\$ 2,3 bilhões em publicidade em 2014.** [Em linha]. 2015. [Consult. 29 Dez. 2015] Disponível na Internet: URL<<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/04/24/governo-federal-gastou-r-23-bilhoes-em-publicidade-em-2014/>>.

RODRIGUES, José. **Corrupção em Portugal em níveis altíssimo.** [Em linha]. 2015 [Consult. 12 Dez. 2015]. Disponível na Internet: URL<http://www.cmjornal.xl.pt/nacional/politica/detalhe/corruptao_em_portugal_com_niveis_altissimos.html>.

SABOIA, João. **“Estamos perdendo rapidamente avanços que levamos anos para obter”.** [Em linha]. [Consult. 28 Dez. 2015] Disponível na Internet: URL<http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/30/politica/1448885740_679087.html>.

SANTOS, Cleide Magáli - **Estado Democrático de Direito Brasileiro e a Criminalização dos Movimentos Sociais: Os Ciclos de Protestos e a Força de Segurança Pública.** Monografia. Vol. 4, nº 1. Jan-Abril. 2015.

SAPORI, Luiz Flávio. Muitas dúvidas e algumas certezas. In: **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** LIMA, Renato Sérgio de Lima; BUENO, Samira Bueno (Coord). SP: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 9, 2015. ISSN 19837364.

SCHREIBER, Mariana. **Brasil avança em desenvolvimento humano ou cai em ranking do IDH?** [Em linha]. In Como interpretar relatório da ONU, 2015. [Consult. 20 de Dez. 2015]Disponível na Internet: URL<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151214_idh_brasil_onu_avanca_cai_ms>.

SILVA, José Afonso da - **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Rui Duarte. [Em linha.**A economia portuguesa em 2015, segundo os padrões da indústria,** 2015.]. [Consult. 3 Dez. 2015]. Disponível na Internet: URL<<http://expresso.sapo.pt/economia/a-economia-portuguesa-em-2015-segundo-os-patroes-da-industria=f903234>>.

SOARES, Lais Godinho Busquet - **O processo de precarização da Política de Saúde: um panorama baseado na experiência de estágio no Pronto Socorro Municipal de Rio das Ostras.** Monografia. Universidade Federal Fluminense- UFFF. Pólo Universitário de Rio das Ostras – PURO. 2012. 78 p.

TEIXEIRA, João Carlos. **Em discussão: os principais debates do Senado Federal**. [Em linha]. Copa 2014: Todo mundo de olho no Brasil. Milhões de estádios e bilhões em frente à TV vão avaliar desempenho do país dentro e fora do campo. Senado fiscalizou projetos, obras e gastos. Ano 5, nº 20 abril de 2014. [Consult. 21 fev. 2016]. Disponível na Internet: URL< http://www12.senado.gov.br/emdiscussao/edicoes/copa-2014/@@images/arquivo_pdf/>.

TORRES, Gama, FERREIRA. Maria Paula; DINI, Nadia Pinheiro. **Indicadores sociais**: por que construir novos indicadores como o IPRS. [Em linha]. São Paulo em Perspectiva, 17(3-4), 80-90. 2003. [Consult. 10 de Jan. 2016]. Disponível na Internet: URL< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000300009>.

TORRES, Ricardo Lobo. O Direito ao Mínimo Existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

UNDP. **The Human Development Index (HDI)**. 2011. [Em linha]. [Consult. 10 Fev. 2016]. Disponível na Internet: URL< <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2011>>.

VAZ, Manuel Afonso - **Teoria da Constituição**. 1ª ed. Coimbra Editora, Coimbra, 2012.

VERDÚ, Pablo Lucas - **Curso de Derecho Político**. 1ª. ed. Vol. 4. Madrid: Tecnos, 1984. [Em linha] 1984. [Consult. 21 Fev. 2016]. Disponível na Internet: URL< http://www12.senado.gov.br/emdiscussao/edicoes/copa-2014/@@images/arquivo_pdf/. A.>.

XAVIER, Simone Iglesias Renan; FERNANDES, Leticia - **Exército contra a zika**. [Em linha] 2016 [Consult. 21 de Fev. 2016] Disponível na Internet: URL< http://aarffsa.com.br/noticiasnovas/noticia_26012016075534.pdf>.